

**Sperrfrist 23. August 2007, 11:00 Uhr**

**Bericht der Rechnungsprüfungskommission (RPK)**

# **Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG**

## Inhaltsverzeichnis

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1   | Ausgangslage .....   | 2  |
| 1.1 | Anlass für die Abklärungen und Zielsetzung der RPK.....  | 2  |
| 1.2 | Ablauf der Ereignisse .....  | 3  |
| 1.3 | Rahmen der RPK-Abklärungen .....   | 8  |
| 2   | Stellungnahme der RPK zu Einzelaspekten .....  | 9  |
| 2.1 | Einhaltung der Finanzkompetenzen beim StRB 287/2005.....   | 9  |
| 2.2 | Dringlichkeit des Beschlusses .....  | 13 |
| 2.3 | Regelung der Finanzkompetenzen in der Stadt Zürich .....   | 15 |
| 2.4 | Vorgehen des Stadtrates nach der Ablehnung der Budgetkredite .....   | 17 |
| 3   | Schlussfolgerungen und Empfehlungen der RPK.....   | 19 |
| 3.1 | Zusammenfassende Schlussfolgerungen .....  | 19 |
| 3.2 | Empfehlungen .....   | 22 |
| 4   | Anträge der RPK an den Gemeinderat .....   | 24 |
|     | Anhang A.....  | 25 |
|     | Fragen der RPK vom 11. Juli 2006 an den Rechtskonsulenten GR.....  | 25 |
|     | Mitglieder der RPK.....  | 26 |
|     | Abkürzungsverzeichnis.....   | 27 |
|     | Anhang B.....  | 28 |
|     | Schreiben des Stadtrates an die RPK vom 4. Juli 2007   |    |
|     | Stellungnahme des Stadtrates vom 15. August 2007 zum Bericht der RPK zur Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG (dem Stadtrat zugestellt am 19. Juni 2007) |    |

# 1 AUSGANGSLAGE

Im Folgenden erläutern wir den Anlass für die Abklärungen der RPK zur Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG, den Ablauf der Ereignisse und gehen auf spezifische Rahmenbedingungen dieser Abklärungen ein.

## 1.1 Anlass für die Abklärungen und Zielsetzung der RPK

Am 6. Juli 2005 lehnte der Gemeinderat von Zürich einen Zusatzkredit des Stadtrates ab, bei dem der Stadtrat am 2. März 2005 einen dringlichen Ausgabenbeschluss von 1'900'000 Franken für eine Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG gefällt hatte. Im Rat wurden namentlich folgende Gründe für die Ablehnung des Kredites angeführt:

- Nachdem der Stadtrat bereits mit StRB 1994 vom 27. Oktober 2004 Ausgaben von 200'000 Franken für die Vorphase der Planungsarbeiten für ein neues Kongresshaus bewilligt hatte, war eine Mehrheit des Rates der Meinung, dass die beiden Beträge nach dem im Finanzhaushaltrecht geltenden Trennungsverbot der Zusammenrechnungspflicht unterliegen und das Geschäft somit gemäss Art. 41c beziehungsweise Art. 41q GO in die Kompetenz des Gemeinderates falle.<sup>1</sup>
- Es wurde ausserdem betont, dass allein schon aus grundsätzlichen Erwägungen bei einem Projekt von einer derart grossen städtebaulichen Tragweite, wie es ein neues Kongresszentrum am See darstellt, der Gemeinderat frühzeitig einbezogen werden und mitreden können müsse.
- Die vom Stadtrat behauptete Dringlichkeit des Beschlusses wurde in Frage gestellt.
- Die gewählte Form der Public Private Partnership (PPP) wurde kritisiert.

Ungeachtet der Ablehnung des dringlichen Zusatzkredites und der vorgebrachten Einwände begründete der Stadtrat mit der Rechnung 2005 dennoch Ausgaben von 665'000 Franken für die Beteiligung an der ZürichForum AG. Vor diesem Hintergrund entspann sich in der RPK eine Diskussion um die entsprechende Rechtslage. Die RPK beauftragte deshalb mit Schreiben vom 12. Juli 2006 den Rechtskonsulenten des Gemeinderates mit der Abklärung verschiedener Fragen.<sup>2</sup>

Die Zielsetzung der RPK war einerseits, die Rechtslage im konkret vorliegenden Fall der Beteiligung der Stadt an der ZürichForum AG zu klären. Andererseits sollte die Rechtslage bei einem vom Stadtrat in eigener Kompetenz und / oder dringlich gesprochenen Kredit, der vom Gemeinderat abgelehnt wird, grundsätzlich beleuchtet werden.

---

<sup>1</sup> Nach Art. 41 lit. c der Gemeindeordnung der Stadt Zürich entscheidet der Gemeinderat über einmalige (neue und nicht gebundene) Ausgaben für einen bestimmten Zweck von 2 bis 20 Mio Franken. Aufgrund von Art. 41 lit. q GO fallen Beteiligungen an Unternehmen, Bürgschaften und unverzinsliche Darlehen von 2 bis 20 Mio Franken in die Kompetenz des Gemeinderates.

<sup>2</sup> Siehe Fragen der RPK im Anhang.

## 1.2 Ablauf der Ereignisse

### **Stadträtliche Entscheide zur Gründung der ZürichForum AG**

Am 28. Februar 2003 entschied der Stadtrat, das Neue Kongresszentrum Zürich (NKZ) wenn immer möglich im Gebiet des jetzigen Standortes zu realisieren. Ein halbes Jahr später erfolgte eine Investoren- und Betreiber ausschreibung, mit der „Investoren und Betreibergesellschaften sowie weitere Organisationen, welche in der Lage sind, das neue Kongresszentrum auf der Basis einer partnerschaftlichen Trägerschaft zu erstellen und zu betreiben“ zur Offertstellung eingeladen wurden. „Die Erfahrung und die finanzielle Leistungsfähigkeit für die Entwicklung, die Realisierung der Anlage sowie deren langfristigen Betrieb sind Bedingung und im Angebot entsprechend nachzuweisen“ [Investoren- und Betreiber ausschreibung vom 26. August 2003, S. 8]. Wiederum ein halbes Jahr später, am 4. Februar 2004, beschloss der Stadtrat, die Realisierung des NKZ im Rahmen einer Public Private Partnership (PPP) voranzutreiben [StRB 1994/27.10.2004], wobei aus den vier ausgewählten Bewerbergruppen gemäss Entscheid des Stadtrates der von Conventus Turicum AG, einem Konsortium unter der Leitung der Karl Steiner AG, eingegangene Vorschlag weiter verfolgt werden sollte [Medienmitteilung des Stadtrates vom 4. Februar 2004]. Die Stadt Zürich, die Kongresshaus-Stiftung als Landbesitzerin<sup>3</sup> sowie die Karl Steiner AG sollten die Planung, Realisierung und den Betrieb mit gemeinsamen Mitteln in Angriff nehmen. Es wurde ein Steuerungsausschuss gebildet, in dem die Stadt mit zwei Mitgliedern des Stadtrates vertreten war [StRB 1994/27.10.2004].<sup>4</sup>

Am 4. Juni 2004 unterzeichneten der Stadtrat, die Karl Steiner AG (KSAG) und die Kongresshaus-Stiftung einen „Letter of Intent“ (LOI), in dem sie festhielten, dass sie im Rahmen einer Public Private Partnership (PPP) die Planung, Realisierung und den Betrieb des Neuen Kongresszentrums Zürich (NKZ) in Angriff nehmen wollen [Stellungnahme des RK StR vom 16.10.2006, S. 15]. Im „Letter of Intent“ erklärten sich die Stadt Zürich und die Karl Steiner AG bereit, für die während der Phase Ia (Agendabereinigung) erforderlichen Aufträge an Dritte je 150'000 Franken zur Verfügung zu stellen. Der Steuerungsausschuss beschloss im September 2004 diesen Kredit gesamthaft von 300'000 Franken auf 400'000 Franken zu erhöhen [StRB 1994/27.10.2004].

---

<sup>3</sup> Die Kongresshaus-Stiftung verfügte und verfügt allerdings nicht über die Mittel, sich an dieser Aufgabe massgeblich zu beteiligen. Die Bilanz 2006 der Kongresshausstiftung weist zwar ein Anlagevermögen von 70.97 Mio Franken aus. Dem stehen jedoch Hypothekarschulden von 10.2 Mio Franken, Forderungen und Darlehen der Betriebsgesellschaft Kongresshaus Zürich AG von 6.3 Mio Franken und Darlehen der Stadt Zürich von insgesamt 56.5 Mio Franken gegenüber. Die städtischen Darlehen an die Kongresshaus-Stiftung sind ausnahmslos nicht rückzahlbar (ausser sie werden zweckentfremdet) und – mit der einzigen Ausnahme des Darlehens von 2 Mio Franken (zu 2%) von 2004 für Sanierungsmassnahmen, welches aber gemäss Antwort des Finanzdepartementes auf Rückfragen der RPK zur Rechnung 2006 bisher nicht beansprucht wurde – zinsfrei.

<sup>4</sup> Stadträtin Kathrin Martelli (Präsidentin des Verwaltungsrates) und Stadtrat Martin Vollenwyder.

Am 27. Oktober 2004 beschloss der Stadtrat einen Kredit von 200'000 Franken für die Vorphase der Planungsarbeiten (April 2004 bis Januar 2005) für ein neues Kongresshaus.<sup>5</sup> Die RPK wurde davon mit Zustellung des entsprechenden Stadtratsbeschlusses 1994/2004 am 15. November 2004 in Kenntnis gesetzt. Am 9. Februar 2005 unterzeichneten die drei den „Letter of Intent“ tragenden Parteien plus die Kracht's Erben AG und die IG-ZürichForum ein so genanntes „Memorandum of Understanding“ (MOU). Darin verpflichteten sich die Hauptaktionäre<sup>6</sup>, ihre Anteile am Aktienkapital von insgesamt 7 Mio Franken zu zeichnen und die ZürichForum AG bis zum 30. April 2005 zu gründen. Dem MOU beigefügt war ein Budget, aus dem hervorgeht, dass die Stadt Zürich und die Karl Steiner AG Leistungen für die ZürichForum AG im Umfang von anderthalb Jahresstellen für zwei Jahre oder 750'000 Franken (Stadt Zürich) beziehungsweise zwei Jahresstellen für zwei Jahre oder 1.25 Mio Franken (Karl Steiner AG) erbringen werden. Ebenfalls festgehalten ist, dass „die Leistungen der Parteien im Zusammenhang mit der Projektentwicklung (bzw. Geschäftsführung) der ZürichForum AG“ vergütet werden. Die Partner erklärten im Übrigen ihre Absicht, das Projekt Neues Kongresszentrum nach Abschluss der Projektierungsarbeiten für zirka 20 Mio Franken an einen oder mehrere Investoren zu verkaufen. Die Zusage, die gezeichnete Beteiligung voll zu liberieren, wurde seitens der Kracht's Erben AG sowie der IG-ZürichForum mit Vorbehalten versehen [StRB 287/2005, S. 1; Stellungnahme des RK StR vom 16.10.2006, S. 16]. Von Seiten der Stadt wurde im MOU kein Vorbehalt angebracht.

Am 2. März 2005 beschloss der Stadtrat einen Verpflichtungskredit von 1'900'000 Franken für eine Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG, einer neu zu gründenden Projektentwicklungsgesellschaft für ein neues Kongresszentrum in Form einer Public Private Partnership, und gleichzeitig dringlich den entsprechenden Budgetkredit [StRB 287/2.3.2005]. Diese wurde zwei Tage später, am 4. März 2005, gegründet [Folienpräsentation des Finanzvorstandes in der RPK vom 26. Juni 2006].<sup>7</sup> Vom Beschluss des Stadtrates wurde die RPK mit Eingang des StRB 287/2005 am 14. März 2005 in Kenntnis gesetzt.

---

<sup>5</sup> Wovon 100'000 Franken zulasten des Kontos 2000.3182 (Finanzdepartement/Zentrale Verwaltung) dringlich. Die anderen 100'000 Franken wurden dem Amt für Städtebau im Rahmen bereits budgetierter Mittel belastet (Konto 4015.3182) [StRB 1994/27.10.2004].

<sup>6</sup> Stadt Zürich, Kongresshaus-Stiftung, Karl Steiner AG, H. Kracht's Erben AG, IG-ZürichForum [MOU vom 9.2.2005].

<sup>7</sup> An der ZürichForum AG beteiligten sich die Partner mit folgenden Beiträgen: Stadt Zürich 1.9 Mio Franken; Kongresshaus-Stiftung 100'000 Franken; Karl Steiner AG 1.9 Mio Franken; IG Neues Kongresszentrum (IG ZürichForum) 1.9 Mio Franken; H. Kracht's Erben AG 1.0 Mio Franken; weitere Aktionäre 200'000 Franken [Folienpräsentation des Finanzvorstandes in der RPK vom 26. Juni 2005]. Auf Rückfragen der RPK erteilte das Finanzdepartement dazu im Juni 2007 ergänzend folgende Auskunft: Das für „andere Aktionäre“ reservierte Aktienpaket von 200 Aktien wurde seit der Gründung treuhänderisch durch die Karl Steiner AG gehalten und durch diese gezeichnet. „Diese Aktien sollen zusätzlich durch die IG Neues Kongresszentrum beziehungsweise deren Mitglieder übernommen werden. Die entsprechenden Verhandlungen sind im Gang und sollten noch im laufenden Jahr vollzogen werden können“.

## **Ablehnung der Kredite durch den Gemeinderat**

Mit der ersten Serie der Zusatzkredite beantragte der Stadtrat dem Gemeinderat die Genehmigung des dringlichen Zusatzkredites von 1'900'000 Franken für die Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG gemäss StRB 287/2005. Der Gemeinderat lehnte dies am 6. Juli 2005 ab (vgl. Kapitel 1.1). Der Vorsteher des Finanzdepartementes präsentierte der RPK in der Folge am 26. September 2005 einen Überblick über die Projektentwicklungsgesellschaft ZürichForum AG.

Im Rahmen der Behandlung des Voranschlags 2006 wurden seitens der RPK Rückfragen gestellt betreffend die Auszahlung des Anteils der Stadt am Aktienkapital der ZürichForum AG in der Höhe von 1.9 Mio Franken. Der Gemeinderat lehnte den im Voranschlag 2006 beantragten Restbetrag von 1'520'000 Franken für diese Beteiligung am 14. Dezember 2005 ab.

Mit der Rechnung 2005 begründete der Stadtrat trotz Ablehnung des dringlichen Zusatzkredites im Juli 2005 eine Ausgabe von 665'000 Franken für die Beteiligung an der ZürichForum AG in Form der Liberierung eines Teils (665 Aktien) des städtischen Aktienanteils von insgesamt 1900 Aktien à 1'000 Franken an der ZürichForum AG in zwei Tranchen. In ihrem Bericht zur Rechnung 2005 hielt die RPK Folgendes fest:

„Mit dringlichem Zusatzkredit hat der Stadtrat in der ersten Jahreshälfte 2005 eine Beteiligung an der ZürichForum AG, einer Projekt-Entwicklungsgesellschaft für ein neues Kongresszentrum am See in Form einer Public Private Partnership (PPP), beschlossen. RPK und Gemeinderat rügten anlässlich der Behandlung der Zusatzkredite erste Serie 2005 dieses Vorgehen und lehnten dementsprechend den Kredit ab. Im Rahmen der Behandlung des Budgets 2006 wurde zudem ein entsprechender Folgekredit abgelehnt. In den Zusatzkrediten erste Serie 2006 beantragt der Stadtrat zur Zeit eine weitere Tranche als ordentlichen Kredit. Eine Rückfrage der RPK hat allerdings ergeben, dass der Stadtrat dem Gemeinderat keinen echten Entscheidungsspielraum zugesteht und den Standpunkt vertritt, der Stadtrat sei aufgrund eines Entscheides, bei dem der Gemeinderat umgangen wurde, verpflichtet, diesen Betrag an die ZürichForum AG zu zahlen. Die RPK hält mit Nachdruck fest, dass mit der Zustimmung zur Rechnung 2005 die früheren Entscheide des Gemeinderates in dieser Sache nicht aufgehoben sind und daraus keine Zustimmung zum Vorgehen des Stadtrates abgeleitet werden kann“.

Mit der ersten Serie Zusatzkreditbegehren 2006 beantragte der Stadtrat auf dem ordentlichen Weg einen Kredit von 741'000 Franken für eine weitere Tranche der Beteiligung an der ZürichForum AG. Anlässlich einer Präsentation des Finanzvorstandes vom 26. Juni 2006 zum aktuellen Planungsstand der ZürichForum AG wurden in der RPK erneut Ablehnungsanträge angekündigt. Mit Schreiben vom 28. Juni 2006 an den Gemeinderat zog der Stadtrat den Zusatzkreditantrag zurück. Begründet wurde dies mit Verschiebungen im Terminplan, so dass die vorgesehene Liberierungstranche „frühestens gegen Ende 2006 fällig“ würde und daher nicht mit der ersten Serie der Zusatzkredite bewilligt werden müsse.

## **Abklärungen der RPK – Stellungnahmen des Stadtrates**

Vor diesem Hintergrund beauftragte die RPK den Rechtskonsulenten des Gemeinderates mit Schreiben vom 12. Juli 2006 mit der Abklärung verschiedener Fragen im Zusammenhang mit den trotz der gemeinderätlichen Ablehnung des dringlichen Zusatzkredites erfolgten Ausgaben von 665'000 Franken für die beiden ersten Tranchen der Beteiligung der Stadt Zürich an

der ZürichForum AG im Jahr 2005 durch den Stadtrat sowie grundsätzlicher Fragen zur Rechtslage bei den einschlägigen Finanzkompetenzen.<sup>8</sup>

Das Gutachten des Rechtskonsulenten des Gemeinderates (Dr. iur. Benno Schnüriger, RK GR) wurde der RPK am 28. August 2006 zugestellt.<sup>9</sup> Mit Schreiben vom 4. September 2006 lud die RPK den Stadtrat zu einer Stellungnahme zum Gutachten des RK GR ein. Die Stellungnahme des Rechtskonsulenten des Stadtrates (Dr. iur. Peter Saile, RK StR) datiert vom 16. Oktober 2006. Sie wurde der RPK mit Schreiben des Stadtpräsidenten vom 25. Oktober 2006 zugestellt. Im Schreiben wurde im Weiteren ausgeführt, dass der Stadtrat „seinen Standpunkt im Rahmen einer Medienkonferenz, welche einen Antrag an den Gemeinderat zur Erhöhung der städtischen Beteiligung am Aktienkapital der ZürichForum AG zum Gegenstand haben wird, darlegen“ werde. Die Öffentlichkeit wurde an einer Medienkonferenz des Stadtrates vom 2. November 2006 über die Stellungnahme des Stadtrates informiert. Der angekündigte Antrag wurde an der Medienkonferenz nicht vorgestellt.

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Einschätzungen der beiden Rechtskonsulenten ersuchte die RPK den RK GR um eine Stellungnahme zu den Darlegungen des RK StR vom 16. Oktober 2006. Dieses wurde der RPK am 14. November 2006 zugestellt. Um dem Stadtrat ausreichend Gelegenheit zur Darlegung seines Standpunktes zu geben, wurde dieser von der RPK erneut zu einer Stellungnahme eingeladen. Diese ergänzende Stellungnahme, verfasst vom RK StR, datiert vom 6. Dezember 2006.

#### **Weitere Vorgehensschritte der RPK**

Mit Schreiben vom 26. September 2006 ersuchte die RPK den Finanzvorstand um eine schriftliche Zusicherung, dass vom Stadtrat keine weiteren Ausgaben zur ZürichForum AG beschlossen oder getätigt werden, bevor diese dem Gemeinderat zur Genehmigung unterbreitet wurden. Diesem Begehren entsprach der Finanzvorstand mit Schreiben vom 13. Oktober 2006, in dem er festhielt: „Ich kann Ihnen diese Zusicherung [dass vom Stadtrat keine weiteren Ausgaben zur ZürichForum AG beschlossen oder getätigt werden, bevor diese nicht dem Gemeinderat zur Genehmigung unterbreitet worden sind] als Vorsteher des Finanzdepartements abgeben“. Ausserdem war in diesem Schreiben festgehalten, dass „Ihnen der Stadtrat in den nächsten Wochen eine Vorlage für ein neues Beteiligungsmodell der Stadt Zürich an der ZürichForum AG unterbreiten wird“. Aufgrund dieser Zusicherung ging die RPK davon aus, dass der Gemeinderat in den nächsten Wochen mit Vorliegen einer Weisung des Stadtrates Gelegenheit erhalten werde, sich grundsätzlich zum Vorgehen im Rahmen der ZürichForum AG zu äussern.

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Gutachten und Stellungnahmen des Rechtskonsulenten GR und des Rechtskonsulenten StR diskutierte die RPK den einschlägigen Sachverhalt und seine Bewertung. Am 22. Januar 2007 führte sie ein ergänzendes Gespräch mit

---

<sup>8</sup> Siehe Fragen der RPK an den Rechtskonsulenten des Gemeinderates im Anhang.

<sup>9</sup> Aufgrund einer Indiskretion wurde der Inhalt des Gutachtens in einer Zürcher Tageszeitung publik, bevor die RPK das Gutachten diskutiert hatte und bevor der Stadtrat dazu Stellung nehmen konnte. Die RPK hat dem Stadtrat gegenüber ihr Bedauern darüber schriftlich zum Ausdruck gebracht.

dem Rechtskonsulenten GR. Zudem fand auf Begehren des Stadtrates am 26. Februar 2007 eine Aussprache mit der RPK statt, an der der Stadtpräsident, der Finanzvorstand sowie der Rechtskonsulent StR teilnahmen. An diesem Treffen kamen einerseits der Sachverhalt betreffend ZürichForum AG, andererseits aber insbesondere auch grundlegende Fragen der Handhabung der Finanzkompetenzen in der Stadt Zürich zur Sprache.

### **Vom Stadtrat angekündigte Weisungen zur ZürichForum AG und Projektpräsentation**

Mit dem Schreiben des Stadtpräsidenten vom 25. Oktober 2006 und demjenigen des Finanzvorstandes vom 13. Oktober 2006 war der RPK vom Stadtrat zweimal schriftlich eine Weisung in Aussicht gestellt worden, mit der das städtische Beteiligungsmodell an der ZürichForum AG geändert und dem Gemeinderat zum Entscheid vorgelegt hätte werden sollen. Eine solche Weisung war vom Gemeinderat während zwei Jahren mehrfach – zum ersten Mal im Zusammenhang mit der Ablehnung des dringlichen Zusatzkredites für die Beteiligung der Stadt am 6. Juli 2005 – verlangt worden. Dennoch wurde eine solche Weisung dem Gemeinderat bis heute nicht vorgelegt. Vielmehr war den Ausführungen der Präsidentin des Verwaltungsrates der ZürichForum AG, Stadträtin Kathrin Martelli, anlässlich einer Präsentation des überarbeiteten Projektes von Rafael Moneo am 13. März 2007 vor VertreterInnen von ausgewählten Kommissionen des Gemeinderates sowie weiteren Eingeladenen indirekt zu entnehmen, dass eine solche Weisung dem Gemeinderat nicht mehr vorgelegt werden soll.

In einem Schreiben des Finanzvorstandes vom 17. April 2007 wird dazu auf Rückfrage der RPK hin ausgeführt, dass „... im Herbst 2006 noch vorgesehen war, dem Gemeinderat eine Vorlage für ein neues Beteiligungsmodell mit Mehrheitsbeteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG zu unterbreiten“. Im Gegensatz dazu bekundete der Stadtrat in der Folge jedoch die Absicht, dem Gemeinderat eine Serie von Weisungspaketen zum Kongresszentrum in Folge zu unterbreiten (u.a. Kaufvertrag für den Erwerb des Areals Rosau beziehungsweise der Aktien der Villa Rosau AG, pendente Liberierungszahlungen an die ZürichForum AG, Baurechte beziehungsweise Unterbaurechte, Investitionsbeiträge, Beteiligung an der Trägerschaft, Gestaltungsplan) [Schreiben des Finanzvorstandes vom 17. April 2007 an die RPK].

Aus demselben Schreiben des Finanzvorstandes an die RPK vom 17. April 2007 geht ausserdem hervor, dass „um die Liquidität der ZürichForum AG zu gewährleisten und da die Stadt mangels Budgetkredit seit dem letzten Jahr keine weiteren Liberierungszahlungen leisten konnte, ... die übrigen Aktionäre beschlossen, zinslose Darlehen im Gesamtbetrag von 1 Mio Franken (aufgeteilt gemäss Aktienanteil) in Form von Darlehen zu leisten, welche später an die fälligen Liberierungszahlungen angerechnet werden“. Die Arbeiten der ZürichForum AG wurden also – auch wenn keine weiteren Liberierungszahlungen seitens der Stadt erfolgten – auch nach den negativen Budgetentscheiden des Gemeinderates weiter vorangetrieben.

Aus dem der RPK ebenfalls am 17. April 2007 zugestellten Jahresabschluss 2006 der ZürichForum AG geht hervor, dass Mitarbeitende der Stadt Zürich in den Jahren 2005 und 2006 Leistungen zugunsten der ZürichForum AG erbracht haben, die in der Erfolgsrechnung der Zürich Forum AG als Personalaufwand ausgewiesen sind (108'000 Franken im Jahr 2005 und 88'715 Franken im Jahr 2006). Dieser Aufwand ist der Stadt Zürich jedoch bis heu-



te nicht vergütet worden. Auf Rückfragen der RPK hat das Finanzdepartement erklärt, dass es eine Vereinbarung zwischen der Stadt Zürich und der ZürichForum AG gebe, diese Beträge erst nach Abschluss der Planungsarbeiten der ZürichForum AG auszuzahlen. Diese Vereinbarung sei getroffen worden, „nachdem die Stadt ihre Liberierungszahlungen wegen Streichung der Budgetposten (...) nicht im gleichen Ausmass wie die übrigen Aktionäre“ habe leisten können. Dies sei „ein gewisses Entgegenkommen gegenüber den andern Aktionären“ gewesen. Neben diesen der ZürichForum AG in Rechnung zu stellenden Leistungen der Stadt wurden ausserdem gemäss Auskunft des Finanzdepartementes Eigenleistungen der Stadt für das Projekt der ZürichForum AG erbracht, die entweder im öffentlichen Interesse liegen oder hoheitlichen Charakter haben und der Zürich Forum AG nicht verrechnet wurden. Gemäss Auskunft des Amtes für Städtebau sind in den Jahren 2005 und 2006 von Mitarbeitenden der Stadt Zürich insgesamt 1659 Arbeitsstunden für Planungsarbeiten im Zusammenhang mit dem neuen Kongresszentrum geleistet worden, von denen 1166 Arbeitsstunden der ZürichForum AG in Rechnung gestellt wurden.

### **Stellungnahme des Stadtrates zum Bericht der RPK**

Mit Schreiben vom 19. Juni 2007 unterbreitete die RPK dem Stadtrat ihren Bericht zur Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG zur Stellungnahme. Sie bat den Stadtrat, ihr seine Stellungnahme bis am 6. Juli 2007 zukommen zu lassen und schlug ihm vor, noch vor den Sommerferien eine Aussprache zum Bericht der RPK und der Stellungnahme des Stadtrates durchzuführen. Mit Schreiben vom 4. Juli 2007 bestätigte der Stadtrat der RPK den Eingang des Berichtes und informierte die RPK gleichzeitig, dass er auf eine weitere Besprechung mit der RPK verzichtet und der RPK auf ihre erste Sitzung nach den Sommerferien vom 20. August 2007 eine Stellungnahme zukommen lassen werde. Die Stellungnahme des Stadtrates, die diesem Bericht der RPK im Anhang B beigefügt ist, datiert vom 15. August 2007.

### **1.3 Rahmen der RPK-Abklärungen**

Vor dem Hintergrund der sich in einigen Punkten widersprechenden Gutachten der beiden Rechtskonsulenten konnte es nicht Aufgabe der RPK als politisches Gremium sein, einen „Juristenstreit“ zu klären. Die RPK interpretierte ihre Aufgabe in erster Linie dahingehend, eine politische Würdigung der Umstände der Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG vorzunehmen. Zu diesem Zweck nahm sie in Kenntnis des beschriebenen Sachverhalts und auf Grundlage der vorliegenden Gutachten und Stellungnahmen sowie der geführten Gespräche mit den Rechtskonsulenten und einer Delegation des Stadtrates eine Würdigung der finanzrechtlichen und der politischen Situation bei den Vorgängen rund um die Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG vor.

## 2 STELLUNGNAHME DER RPK ZU EINZELASPEKTEN

Ausgehend von ihren Abklärungen im Zusammenhang mit der Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG nimmt die RPK im Folgenden Stellung erstens zur *Einhaltung der Finanzkompetenzen* im konkret vorliegenden Fall der Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG (StRB 1994/27.10.2004 und StRB 287/2.3.2005), zweitens zur *Frage der Dringlichkeit* des Stadtratsbeschlusses 287 vom 2. März 2005 sowie drittens zu in diesem Zusammenhang grundsätzlich aufgeworfenen Fragen zur *Regelung der Finanzkompetenzen* in der Stadt Zürich und viertens zum *Vorgehen des Stadtrates nach der Ablehnung der Budgetkredite* durch den Gemeinderat.

### 2.1 Einhaltung der Finanzkompetenzen beim StRB 287/2005

#### **Beschlüsse des Stadtrates**

Ein wesentlicher Auslöser für die Einholung des Gutachtens des Rechtskonsulenten des Gemeinderates war für die RPK die Frage nach der Einhaltung der finanzrechtlichen Kompetenzen im Zusammenhang mit der Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG (Frage 2 an den RK GR). Die RPK hatte dazu Kenntnis von zwei Kreditbeschlüssen des Stadtrates: Erstens dem StRB 1994 vom 27. Oktober 2004, mit dem der Stadtrat in eigener Kompetenz 200'000 Franken für die „Vorphase der Planungsarbeiten für ein neues Kongresshaus“ bewilligt hatte und zweitens dem StRB 287 vom 2. März 2005, mit dem er in Form eines dringlichen Zusatzkredites der ersten Serie 2005 1'900'000 Franken für eine „Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG, einer Projektentwicklungsgesellschaft für ein neues Kongresszentrum“ beantragte.

#### **Stellungnahmen der Rechtskonsulenten GR und StR**

Der Rechtskonsulent des Gemeinderates kam in seinem Gutachten vom 28. August 2006 zum Schluss, dass aufgrund des Grundsatzes der Einheit des Ausgabenzwecks (Einheit von Ausgabe und Zweck) eine Zusammenrechnungspflicht (Trennungsverbot) der beiden Kredite bestanden habe und der Stadtrat folglich mit seinem zweiten Beschluss vom 2. März 2005 zur Beteiligung der Stadt an der ZürichForum AG seine Kompetenzen überschritten habe.<sup>10</sup>

In seiner Stellungnahme vom 16. Oktober 2006 führte der Rechtskonsulent des Stadtrates sodann aus, dass die Stadt Zürich und ihre vier Projektpartner und späteren Mitaktionäre in der ZürichForum AG ein als „Memorandum of Understanding“ (MOU) bezeichnetes Dokument unterzeichnet hätten, welches in Ziff. 6.6 vorsehe, dass die in der Phase der Agenda-bereinigung bis zur Gründung der ZürichForum AG aufgelaufenen Projektentwicklungskosten von der zu gründenden ZürichForum AG übernommen werden sollten. Somit habe die Stadt Zürich darauf vertrauen dürfen, dass sie nach erfolgter Gründung der ZürichForum AG ihren Projektpartnern und Mitaktionären gegenüber die Rückzahlung der im Rahmen der

---

<sup>10</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes bedeutet der Grundsatz des Trennungsverbots (Einheit des Zwecks), dass dann von einer Zusammenrechnungspflicht auszugehen ist, wenn „mehrere Ausgaben sich gegenseitig bedingen oder aber einem gemeinsamen Zweck dienen, der zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft.“ (BGE 112 Ia 229, gemäss Stellungnahme des Rechtskonsulenten StR vom 16.10.2006 zur Beteiligung der Stadt an der ZürichForum AG)

Agendabereinigung geleisteten Zahlungen im Gesamtbetrag von 200'000 Franken werde durchsetzen können. Die Gründung der ZürichForum AG sei gleichzeitig Bedingung für die Bestimmungen des MOU wie auch für den Ausgabenbeschluss vom 2. März 2005 gewesen. Vor diesem Hintergrund habe die Verwaltung und der Stadtrat von der Anwendbarkeit des Nettoprinzips ausgehen dürfen.<sup>11</sup> Er habe infolgedessen seine Kompetenzen nicht überschritten.

Dieser Auffassung hielt der RK GR in seiner Stellungnahme vom 14. November 2006 entgegen, dass gemäss der im Zürcher Verfahrensrecht festgehaltenen Begründungspflicht im Stadtratsbeschluss 287/2004 ein expliziter Hinweis auf die vom RK StR angeführte Grundlage für die Anwendbarkeit des Nettoprinzips (Ziff. 6.6 des MOU) hätte angebracht sein müssen. Ein „Nachschieben der Begründung“ werde „von der Lehre kritisiert, indem die Begründungspflicht dadurch ihres eigentlichen Gehalts entleert würde“ [Stellungnahme RK GR vom 14.11.2007, Punkt 2.2 ff.].

In seiner ergänzenden Stellungnahme vom 6. Dezember 2006 erläutert der RK StR, dass dem Stadtrat das „Memorandum of Understanding“ bekannt gewesen sei, das MOU habe auch bei den Stadtratsakten gelegen. „Mündlich wurde der Stadtrat immer wieder auf die Rückzahlungsverpflichtung der Mitaktionäre beziehungsweise Mitgründer hingewiesen“, womit dem Stadtrat der Nettokreditcharakter des Kreditbeschlusses vom 2. März 2005 klar gewesen sei [Stellungnahme des RK StR vom 6.12.2006, S. 2].

In Bezug auf die Zulässigkeit des Nettoprinzips im Falle der ZürichForum AG stellt sich die Frage, ob die im MOU in Ziff. 6.6 festgehaltene Rückzahlungspflicht der ZürichForum AG an die Stadt Zürich als rechtsverbindlich zu betrachten sei.<sup>12</sup> Wäre dies nicht der Fall, wäre das Nettoprinzip gemäss § 24 Abs. 5 FHG nicht anwendbar.<sup>13</sup> Der Rechtskonsulent StR kommt dabei zum Schluss, dass diese 200'000 Franken als „rechtskräftig zugesicherte“ Beiträge im Sinne von § 24 Abs. 5 FHG in Verbindung mit § 119 Abs. 2 des Gemeindegesetzes zu betrachten seien und der Stadtrat deshalb darauf habe vertrauen dürfen, dass die Stadt nach erfolgter Gründung der ZürichForum AG ihren Projektpartnern und Mitaktionären gegenüber die Rückzahlung der im Rahmen der Agendabereinigung geleisteten Zahlungen im Gesamtbetrag von 200'000 Franken werde durchsetzen können [Stellungnahme RK StR vom 16.10.2006, S. 19].

---

<sup>11</sup> Da der RK StR seine Argumentation in erster Linie auf der Anwendbarkeit des Nettoprinzips aufbaute (die Frage des Trennungsverbots „muss jedoch im vorliegenden Fall nicht abschliessend beantwortet werden“, Stellungnahme RK StR vom 16.10.2006, S. 14), verzichtet die RPK darauf, im vorliegenden Fall auf die Anwendbarkeit des Trennungsverbots weiter einzugehen.

<sup>12</sup> Ziff. 6.6 des MOU hält fest: „Die in der Agendabereinigung (Phase IA) bis zur Gründung der ZürichForum AG aufgelaufenen Projektentwicklungskosten werden von der ZürichForum AG übernommen.“

<sup>13</sup> § 24 Abs. 5 FHG hält fest: „Ein Verpflichtungskredit kann netto beschlossen werden, wenn die Beiträge Dritter in ihrer Höhe rechtskräftig zugesichert sind oder wenn er vorbehaltlich bestimmter Leistungen Dritter bewilligt wird“.

Dazu führt der RK GR in seiner Stellungnahme vom 14.11.2006 aus, dass „im vorliegenden Fall der Dritte – die ZürichForum AG – ganz wesentlich von der Stadt mitbeherrscht ist. ... Damit stellt sich die Frage nach der Qualität des ‚Dritten‘ im kreditrechtlichen Sinne drängender: Kann die Kompetenzordnung des am privaten Dritten [im vorliegenden Fall: an der ZürichForum AG] beteiligten Gemeinwesens, für welches in der Planungsphase wohl einzig die Exekutive Beschlüsse gefasst hat, mittels einer Rückzahlungsverpflichtung eben dieses Dritten für aufgelaufene Kosten ausgehebelt werden?“ [Stellungnahme des RK GR vom 14.11.2006, S. 11]. Der RK StR entgegnet darauf, dass „nicht die ZürichForum AG als ‚Dritte‘ bezeichnet [wird], sondern die Projektpartner und Mitaktionäre, ... Die ZürichForum AG fällt schon deshalb als ‚Dritte‘ im Sinne von § 24 Abs. 5 FHG ausser Betracht, da die Verpflichtungen von Dritten durch Vertrag grundsätzlich nicht begründet werden können“. Dazu verweist die RPK allerdings auf den Wortlaut von Ziff. 6.6 des MOU, die eine Rückzahlungsverpflichtung *der ZürichForum AG* [Hervorhebung durch die RPK] begründet, eine Gesellschaft also, die zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht existierte.

### **Würdigung durch die RPK**

Ausgehend von den Ausführungen der beiden Rechtskonsulenten, dem Gespräch der RPK mit dem Rechtskonsulenten GR vom 22. Januar 2007 sowie vor dem Hintergrund des Gesprächs zwischen der RPK, dem Stadtpräsidenten, dem Finanzvorstand und dem Rechtskonsulenten StR vom 26. Februar 2007 kommt die RPK in Bezug auf die Frage der Einhaltung der Finanzkompetenzen zu folgenden Schlüssen:

- Die RPK teilt klar die Auffassung des Rechtskonsulenten GR, dass der **Begründungspflicht** im vorliegenden Zusammenhang erhebliche Bedeutung zukommt. Diese hat umso mehr Gewicht, als im Zürcher Finanzhaushaltrecht das Bruttoprinzip als Grundsatz gilt (§ 9 Abs. 2 Finanzhaushaltgesetz, LS 611). Das gemäss der Argumentation des RK StR und des Stadtrates beim StRB 287/2005 zur Anwendung kommende Nettoprinzip stellt in der finanzhaushaltrechtlichen Praxis die absolute Ausnahme dar. Faktisch heisst das: Wenn nichts dazu gesagt wird, ist klar vom Bruttoprinzip auszugehen. Das MOU und die darin festgehaltene Rückzahlungsverpflichtung mag wohl dem Stadtrat bekannt gewesen sein.<sup>14</sup> Dies traf hingegen weder auf die RPK, welche den entsprechenden Zusatzkredit zuhanden des Gemeinderates vorzubereiten hatte, noch auf den Gemeinderat, der über die Zusatzkredite entscheidet, zu. Die Existenz des MOU wurde zwar im StRB 287/2005 erwähnt, nicht hingegen die schlussendlich für die Begründung der (äusserst seltenen) Inanspruchnahme des Nettoprinzips durch den Stadtrat für diesen Kreditbeschluss entscheidende Bestimmung in Ziff. 6.6 des MOU. Diese wurde im Übrigen auch anlässlich der *nach* der Ablehnung des dringlichen Zusatzkredites vom 6. Juli 2005 im Gemeinderat anberaumten Information über die Projektentwicklungsgesellschaft ZürichForum AG am 26. September 2005 der RPK gegenüber vom Finanzvorstand nicht erwähnt. **Die RPK erachtet es als unzulässig, dass der Stadtrat im StRB 287/2005 den Grundsatz missachtet hat, dass bei Kreditanträgen das Bruttoprinzip der Normalfall ist, und**

---

<sup>14</sup> Wobei auch hier die RPK der Ansicht ist, aufgrund der Begründungspflicht und im Interesse einer hohen Transparenz hätte die Existenz der einschlägigen Bestimmung im MOU auch gegenüber dem Stadtrat im StRB 287/2005 explizit schriftlich ausgewiesen werden müssen.

**den Anspruch auf die Anwendung des Nettoprinzips nicht transparent und ausdrücklich ausgewiesen hat. Er hat damit seine Begründungspflicht verletzt. Es bleibt zudem unverständlich, weshalb der Stadtrat diese Fakten der RPK gegenüber auch nach der Ablehnung des dringlichen Zusatzkredites im Gemeinderat vom 6. Juli 2005 nicht offenlegte.**

- Die Frage der faktischen Verbindlichkeit der einschlägigen Bestimmungen betreffend einer **Rückzahlungspflicht im MOU** bleibt schlussendlich ungeklärt. Es handelt sich dabei um eine schwierige rechtliche Frage.<sup>15</sup> Im vorliegenden Fall präsentiert sich die Situation folgendermassen: Erstens konnte der mit StRB 287/2005 beschlossene Betrag zur Beteiligung an der ZürichForum AG nur im Falle der effektiven Gründung der ZürichForum AG überhaupt ausgegeben werden. Gleichzeitig hätten die gesamthaft ausgegebenen Beträge (StRB 1994/2004 und StRB 287/2005) nur unter der Voraussetzung, dass die ZürichForum AG tatsächlich gegründet wird, faktisch die Kompetenzgrenze von 2 Mio Franken überschreiten können. Zweitens wurde die Summe von 200'000 Franken, welche die Stadt Zürich im Rahmen der „Vorphase der Planungsarbeiten“ für die ZürichForum AG aufgewendet hatte, der Stadt nach der erfolgten Gründung der ZürichForum AG tatsächlich zurück erstattet. Damit stellt sich die Frage der Rechtsbeständigkeit der einschlägigen Bestimmungen im MOU nachträglich nur noch hypothetisch.<sup>16</sup> **Angesichts der Tatsache, dass von der Rechtsbeständigkeit dieser Bestimmung die finanzielle Zuständigkeit abhängt (Gemeinderat oder Stadtrat), muss allerdings der damit verbundene „Balanceakt“, der erhebliche rechtliche Unsicherheiten beinhaltet, als höchst problematisch bewertet werden. Aufgrund rechtlicher Unklarheiten stellt die RPK fest, dass schlussendlich offen bleibt, ob der Stadtrat mit StRB 287/2005 die Finanzkompetenzen verletzt hat oder nicht.**
- Gemäss dem Kenntnisstand der RPK haben Mitarbeitende der Stadt zugunsten der ZürichForum AG zwei Arten von Eigenleistungen erbracht: Erstens Eigenleistungen der Stadt im Zusammenhang mit der Planung des neuen Kongresszentrums, die entweder im öffentlichen Interesse liegen oder hoheitlichen Charakter haben und der Zürich Forum AG nicht verrechnet werden. Dazu gehören auch Eigenleistungen, die die Stadt Zürich als Teilhaberin an der PPP ZürichForum AG übernommen hat und die der ZürichForum AG nicht in Rechnung gestellt wurden (Übernahme des Sekretariats und des Rechtsdienstes der ZürichForum AG). Zweitens Leistungen, welche die Stadt in ihrer Rolle als Teilhaberin an der PPP ZürichForum AG erbringt und die der ZürichForum AG in Rech-

---

<sup>15</sup> Es bleibt nach Einschätzung der RPK zumindest eine gewisse Unsicherheit bestehen, ob die einschlägigen Bestimmungen des MOU im – wenn auch politisch möglicherweise wenig wahrscheinlichen – „Bedarfsfall“ (das heisst, wenn der Stadt im strittigen Fall der im MOU zugesicherte Betrag verweigert worden wäre) tatsächlich rechtsbeständig gewesen wären.

<sup>16</sup> Gemäss der Rechnung der Stadt Zürich 2005 wurden von der ZürichForum AG nach ihrer Gründung 50'000 Franken auf das Konto 1060.4360.800 (Behörden und Gesamtverwaltung, Rückerstattungen Dritter im Zusammenhang mit den Legislatorschwerpunkten), 50'000 Franken auf das Konto 4015.4360.00 (Amt für Städtebau, Rückerstattungen Dritter) und 100'000 Franken auf das Konto 2000.4368 (Finanzdepartement Zentrale Verwaltung, Rückerstattung von Projektierungskosten) zurückerstattet.

nung gestellt werden. Der Umfang der nicht verrechneten Leistungen der Stadt für die ZürichForum AG liegt gemäss Auskunft des Finanzdepartementes im üblichen Rahmen, wie er „in verschiedensten anderen Projekten der Stadtverwaltung selbst oder in Verbindung mit Drittinstitutionen“ anfällt<sup>17</sup> [Schreiben des Finanzvorstandes an die RPK vom 17. April 2007]. Die RPK stellt fest, dass – im Gegensatz zu analogen Leistungen der Karl Steiner AG bis Ende 2006 – die der ZürichForum AG zu belastenden Eigenleistungen der Stadt bisher noch nicht vergütet wurden, vereinbarungsgemäss aber noch vergütet werden sollen (vgl. dazu Kapitel 1.2).

- Im Weiteren stellte die RPK aufgrund von Antworten des Finanzvorstandes vom 17. April 2007 auf Rückfragen der RPK hin fest, dass die ZürichForum AG Ausgaben tätigte, die mit dem bis zu diesem Zeitpunkt liberierten Aktienkapital der AktionärInnen nicht finanziert werden konnten und über Darlehen der anderen Aktionäre gedeckt wurden. Die RPK ist der Meinung, dass damit Ausgaben getätigt wurden, bei denen für die **Stadt Zürich als Aktionärin der ZürichForum AG** eine anteilmässige **Rückzahlungspflicht** besteht. Aus Sicht der RPK muss davon ausgegangen werden, dass sich die Stadt Zürich im Falle eines Projektabbruchs mit Forderungen der Mitaktionärinnen von mehreren hunderttausend Franken konfrontiert sähe. Die RPK hielt dazu in einem Schreiben an den Stadtrat von Zürich vom 15. Mai 2007 fest, dass **die mit Schreiben des Finanzvorstandes vom 13. Oktober 2006 gemachte Zusicherung, „dass vom Stadtrat keine weiteren Ausgaben zur ZürichForum AG beschlossen oder getätigt werden, bevor diese nicht dem Gemeinderat zur Genehmigung vorgelegt worden sind“, durch das Vorgehen der ZürichForum AG unterlaufen wurde**. Sie forderte den Stadtrat in diesem Schreiben auf, die beiden VertreterInnen der Stadt Zürich in der ZürichForum AG anzuweisen, gemäss der Zusicherung des Finanzvorstandes vom 13. Oktober 2006 dafür zu sorgen, dass im Rahmen der ZürichForum AG ohne entsprechenden Beschluss des Gemeinderates keine weiteren Ausgaben getätigt werden, die über den bisher einbezahlten Betrag hinaus finanzielle Verpflichtungen für die Stadt Zürich zur Folge haben können.

## 2.2 Dringlichkeit des Beschlusses

### **Beschlüsse des Stadtrates**

Mit Stadtratsbeschluss Nr. 287/2005 vom 2. März 2005 bewilligte der Stadtrat eine Ausgabe von 1.9 Mio Franken für die Beteiligung an der ZürichForum AG (vgl. Kapitel 1.2). Unter Berufung auf Art. 5 Abs. 2 der städtischen Finanzverordnung (FVO) ermächtigte er den Vorsteher des Finanzdepartementes, vor Zustimmung des Gemeinderates über diesen Betrag verfügen zu dürfen (Dringlichkeit). Der Stadtrat begründete die Dringlichkeit der Ausgabe folgendermassen: „Damit die Projektierungsgesellschaft termingerecht die Investorentauglichkeit erreichen kann, muss der Budgetkredit, gestützt auf Art. 5 Abs. 2 der FVO, dringlich bewilligt werden. Andernfalls steigen die Risiken. Zudem ginge durch eine Eigenprojektierung

---

<sup>17</sup> Von der Stadt erbrachte „wesentliche Eigenleistungen“ sind bei der Berechnung der Ausgabenhöhe zu berücksichtigen (vgl. Verfügung des Vorstehers des Finanzdepartementes der Stadt Zürich vom 5. Juli 2006 betreffend „Eigenleistungen bei Verpflichtungskrediten und projektbezogenen gebundenen Ausgaben, namentlich in den Bereichen Bau und IT“ [Verfügungs-Nr. 2015.10/06]).

kostbare Zeit verloren und es würden ebenso hohe Ausgaben generiert, die von der Stadt alleine zu tragen wären.“

Will der Stadtrat im Verlaufe eines Budgetjahres eine Ausgabe tätigen, für welche im Budget kein genügender Voranschlagskredit eingestellt worden ist, muss er dem Gemeinderat ein Zusatzkreditbegehren stellen. Bis zu dessen Bewilligung darf die Ausgabe nicht getätigt werden (Art. 5 Abs. 1 der Finanzverordnung).

In dringenden Fällen darf der Stadtrat gemäss Art. 5 Abs. 2 der Finanzverordnung den benötigten Voranschlagskredit ausnahmsweise selber bewilligen und die entsprechende Ausgabe ohne Zustimmung des Gemeinderates tätigen: „Erträgt der Entscheid jedoch keinen Aufschub, weil sonst unverhältnismässige Nachteile entstünden, so kann er vom Stadtrat getroffen werden. Der entsprechende Stadtratsbeschluss ist unverzüglich der Rechnungsprüfungskommission des Gemeinderates (RPK) zuzustellen, und der Gemeinderat ist mit der nächsten Serie der Zusatzkreditbegehren oder, wenn der Stadtratsbeschluss erst nach der letzten Serie gefasst wurde, mit dem Abschluss der Jahresrechnung um nachträgliche Genehmigung zu ersuchen.“

### **Stellungnahmen der Rechtskonsulenten GR und StR**

Der Rechtskonsulent des Gemeinderates kommt in seinem Gutachten zum Ergebnis, dass die Berufung auf die Dringlichkeit der Ausgabe im Stadtratsbeschluss Nr. 287/2005 vom 2. März 2005 unzulässig war. Dies, weil der Stadtrat den entsprechenden Budgetkredit schon im Budget 2005 hätte beantragen können und das städtische Engagement in der ZürichForum AG unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Gemeinderates hätte eingehen können, ähnlich wie auch andere Mitgründer ihre Zusagen unter Vorbehalten gemacht hätten. Sodann verneint der RK GR auch die zeitliche Dringlichkeit im engeren Sinne, da eine Verzögerung der städtischen Zusage um 3 Monate das Projekt kaum zum Scheitern gebracht hätte.

Der Rechtskonsulent des Stadtrates räumt in seiner Stellungnahme ein, der Stadtrat habe mit seiner Entscheid vom 2. März 2005 seinen Beurteilungsspielraum betreffend Dringlichkeit „grosszügig ausgeschöpft“. Er enthält sich einer klaren Aussage, ob die Berufung auf die Dringlichkeit seitens des Stadtrates zulässig gewesen sei oder nicht. Aus der verwendeten Formulierung und auch aus einer Äusserung des RK StR im Protokoll der RPK vom 26. Februar 2007 (Aussprache mit Stadtrat und RK StR) geht immerhin hervor, dass er das Vorliegen einer Dringlichkeit für diskutierbar hält.

### **Würdigung durch die RPK**

Die RPK erachtet es – aufgrund der ihr vorliegenden Unterlagen – als **unzulässig, dass sich der Stadtrat in seinem Beschluss Nr. 287/2005 vom 2. März 2005 auf die Dringlichkeit der Ausgabenbewilligung berufen hat**. Sie vertritt die Auffassung, der Stadtrat hätte den entsprechenden Budgetkredit mit dem Voranschlag 2005 (im Novemberbrief) oder mit der ersten Serie der Zusatzkredite 2005, welche vom Gemeinderat am 6. Juli 2005 behandelt wurde, beantragen müssen. Dies aus folgenden Überlegungen:

- Die vom Stadtrat vorgebrachten Gründe der Dringlichkeit (vgl. dazu oben) überzeugen nicht: Zunächst wird in keiner Art dargelegt, welche Risiken durch das Einholen eines ordentlichen Zusatzkredites wieso steigen sollen. Sodann ist nicht ersichtlich, warum „beim Abwarten eines ordentlichen Zusatzkredites ebenso hohe Ausgaben generiert“ würden.

Für die RPK ist somit nicht erkennbar, inwiefern eine Verzögerung der formellen Zusage durch die Stadt Zürich für eine Beteiligung an der ZürichForum AG um drei Monate – bei einem Planungsprozess von mehreren Jahren – das Projekt eines neuen Kongresszentrums gefährdet hätte beziehungsweise der Stadt ein unverhältnismässiger Nachteil im Sinne von Art. 5 Abs. 2 der Finanzverordnung entstanden wäre. Vielmehr ist es aus Sicht der RPK das vom Stadtrat gewählte Vorgehen, welches das Projekt gefährdete.

- Selbst wenn man eine Dringlichkeit bejahen wollte, wäre diese „hausgemacht“ gewesen. Wenn der Rechtskonsulent des Stadtrates beispielsweise ausführt, die Dringlichkeit scheine auf den fixen Terminen des Architekturwettbewerbs zu beruhen, so muss dem entgegengehalten werden, dass der Stadtrat an dessen Einleitung ja selber massgeblich beteiligt war. Die in Art. 5 Abs. 2 Finanzverordnung vorgesehene Ausnahmeklausel bezüglich Dringlichkeit ist nach Meinung der RPK für Fälle gedacht, in welchen das Abwarten eines ordentlichen Budgetkredites angesichts externer, durch den Stadtrat nicht beeinflussbarer Umstände zu unverhältnismässigen Nachteilen für die Stadt Zürich führen würde, **nicht aber für Fälle, in denen sich der Stadtrat durch sein Vorgehen selber unter Zugzwang setzt.**

### 2.3 Regelung der Finanzkompetenzen in der Stadt Zürich

Ausgelöst durch die Abklärungen der RPK zur Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG tauchten im Rahmen der Darlegungen der beiden Rechtskonsulenten GR und StR grundsätzliche Fragen zur Interpretation der Rechtslage in Bezug auf die Finanzkompetenzen in der Stadt Zürich auf. Diese betrafen in erster Linie die Frage, ob Kreditbeschlüsse des Stadtrates bis 2 Mio Franken auch ohne Budgetkredit für den Gemeinderat verbindlich sind. Dazu führte der RK StR in seiner Stellungnahme vom 16. Oktober 2006 (S. 23) aus: „Im Zusammenhang mit Verpflichtungskrediten ist das Budgetorgan unter Umständen durch (in der Regel vertragliche) Verpflichtungen gebunden, falls die Exekutive bereits unwiderrufliche Verpflichtungen eingegangen ist und diese entsprechende Zahlungspflichten auslösen. ... Es besteht aber [in einem solchen Fall] eine Pflicht des Budgetorgans, den Kredit zu bewilligen. Wird eine solchermassen gebundene Ausgabe vom Gemeinderat verweigert, so kann sie der Stadtrat vom Bezirksrat bewilligen lassen (§ 9 VGH)“. Der RK GR kommt dazu in seiner Stellungnahme vom 14.11.2006 (S. 7) zum Schluss, dass eine derartige Interpretation bedeute, dass im „Bereich der stadträtlichen Ausgabenkompetenzen ... die Budgethoheit des Gemeinderates damit vollständig ausgehöhlt“ werde. Er führt aus, dass es im Kanton Zürich verschiedene Systeme gebe. Eines davon sei das auch vom Kanton angewandte: „In diesem System bedarf die Exekutive keiner Ausgabenkompetenzen ausserhalb des Voranschlags ... Zeigt sich nämlich im Laufe des Jahres, dass der Voranschlag ergänzt werden muss, ist [beim Parlament] ein Nachtragskredit einzuholen“ [Stellungnahme des RK GR vom 14.11.2006, S. 8]. Ein anderes mögliches System ist dasjenige, das beispielsweise die Gemeinden Uster und Dübendorf kennen, wo die Kompetenz der Exekutive, ausserhalb des Budgets Ausgaben zu beschliessen, plafoniert ist.

Die Stadt Zürich kennt das System der Zusatzkredite (Art. 5 Abs. 1 FVO) sowie die explizite Benennung von Ausgabengrenzen, ab denen der Gemeinderat zuständig ist (Art. 41 GO). Diese liegt „für einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck“ (Art. 41c GO) und für „Be-



teiligungen an Unternehmen“ (Art. 41q GO) bei 2 Mio Franken. Hingegen enthält die Gemeindeordnung der Stadt Zürich keine Bestimmung, die explizit den Kompetenzrahmen der Exekutive benennt, sondern definiert diesen lediglich indirekt über die Festlegung der Kompetenzgrenze, ab der der Gemeinderat zuständig ist. Was darunter liegt, fällt somit implizit in den Kompetenzbereich der Exekutive. Zudem gibt es in der Stadt Zürich keine Bestimmung, welche für Ausgaben der Exekutive ausserhalb des Budgets einen Plafond vorgibt.

Daraus folgt, dass nach zürcherischem Recht unklar ist, ob der Stadtrat in seinem Kompetenzbereich bis 2 Mio Franken einen Verpflichtungskredit beschliessen kann und damit die Stadt Zürich gegenüber Dritten verpflichten darf, wenn kein entsprechender Budgetkredit vorliegt und kein Fall der Dringlichkeit nach Art. 5 Abs. 2 der städtischen Finanzverordnung gegeben ist. Damit würden entsprechende Beschlüsse des Stadtrates eine weitgehende Bindungswirkung entfalten und der Gemeinderat wäre faktisch gezwungen, den entsprechenden Budgetkredit (nachträglich) zu bewilligen.

In der Aussprache zwischen RPK und Stadtrat vom 26. Februar 2007 kamen RPK und Stadtrat übereinstimmend zum Schluss, dass die bisher praktizierte Handhabung der Finanzkompetenzen in der Stadt Zürich faktisch derjenigen Lösung entspricht, die beide Seiten für angemessen halten. Seitens des Stadtrates wurde betont, dass „der Stadtrat die Budgethoheit des Gemeinderats [respektiert] ... und auch bei Verpflichtungskrediten in seiner Kompetenz praktisch lückenlos die erforderlichen Budgetkredite (Kreditfreigaben)“ einholt [Ergänzung des StR vom 2. März 2007 zum Protokoll der RPK vom 26. Februar 2007]. Von beiden Seiten wurde festgehalten, dass keine Änderung der bisherigen Praxis erfolgen soll und eine solche auch nicht beabsichtigt ist. Nach Ansicht der RPK einigten sich der Stadtrat und die RPK an der Sitzung vom 26. Februar 2007 darauf, die Frage der Finanzkompetenzen (Umgang mit Nettokrediten und Bindungswirkung von Verpflichtungskrediten in der Kompetenz des Stadtrates in Bezug auf den Budgetkredit) folgendermassen zu handhaben.

### **Formulierung zur Handhabung der Finanzkompetenzen**

#### *1. Zum künftigen Umgang mit Nettokrediten (vgl. Kapitel 2.1):*

„Beschliesst der Stadtrat einen Kredit nach dem Nettoprinzip (Art. 24 Abs. 5 Finanzhaushaltsgesetz i.V.m. Art. 119 Abs. 2 Gemeindegesetz), erwähnt er dies ausdrücklich in seinem Beschluss. Mangels eines entsprechenden Hinweises ist von einem Bruttokredit auszugehen“.

#### *2. Zur Bindungswirkung von Verpflichtungskrediten in der Kompetenz des Stadtrates in Bezug auf den Budgetkredit:*

„Nach zürcherischem Recht ist unklar, ob der Stadtrat in seinem Kompetenzbereich (bis Fr. 2 Mio) einen Verpflichtungskredit beschliessen, d.h. die Stadt Zürich gegenüber Dritten verpflichten darf, wenn kein entsprechender Budgetkredit vorliegt und kein Fall der Dringlichkeit nach Art. 5 Abs. 2 der städtischen Finanzverordnung gegeben ist, wodurch der Gemeinderat faktisch gezwungen würde, den entsprechenden Budgetkredit (nachträglich) zu bewilligen. Die RPK und der Stadtrat kommen überein, die Frage künftig folgendermassen zu handhaben: Der Stadtrat verzichtet darauf, ausserhalb des Budgets einen Verpflichtungskredit in eigener Kompetenz (bis Fr. 2 Mio) zu sprechen, wenn keine Dringlichkeit im Sinne von Art. 5 Abs. 2 der städtischen Finanzverordnung vorliegt. Das heisst: Will der Stadtrat ohne Dringlichkeit und vor Erteilung des entsprechenden Bud-

getkredites eine Verbindlichkeit gegenüber Dritten eingehen, wird er das gegenüber Dritten unter Vorbehalt der Zustimmung des Gemeinderates zum entsprechenden Budgetkredit tun“.<sup>18</sup>

Mit Schreiben vom 18. Juni 2007 ersuchte die RPK den Stadtrat, ihr zu bestätigen, dass diese Formulierungen dem an der Sitzung vom 26. Februar 2007 Vereinbarten entsprechen. Während der Stadtrat dies in seinem Antwortschreiben vom 4. Juli 2007 für Ziff. 1 vorbehaltlos tat, verneinte er, dass die Formulierung gemäss Ziff. 2 die Abmachung zwischen RPK und Stadtrat genau wiedergebe.<sup>19</sup> Was allerdings sein Verständnis der Abmachung ist, geht für die RPK aus dem stadträtlichen Antwortschreiben nicht hervor.

## 2.4 Vorgehen des Stadtrates nach der Ablehnung der Budgetkredite

Der RPK wurde vom Stadtrat nach der Ablehnung des dringlichen Zusatzkredites zur Beteiligung an der ZürichForum AG im Juli 2005 eine Weisung an den Gemeinderat für ein neues Beteiligungsmodell mit Mehrheitsbeteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG mehrfach in Aussicht gestellt. Diese wurde jedoch nie vorgelegt. Vielmehr führte der Finanzvorstand auf Rückfrage der RPK in einem Schreiben vom 17. April 2007 aus: „Im Verlaufe der weiteren Projektentwicklung zeigte sich jedoch, dass ein solcher Schritt [neues Beteiligungsmodell mit Mehrheitsbeteiligung der Stadt Zürich] weder notwendig noch für den weiteren Projektverlauf zweckmässig wäre“.

Mit der stattdessen vom Stadtrat vorgesehenen Vorlage einer Serie von Weisungspaketen zum Kongresszentrum an den Gemeinderat (siehe dazu Kapitel 1.2) hätte aber weder der Gemeinderat jemals frühzeitig und grundsätzlich zum stadträtlichen Vorgehen über eine Public Private Partnership (PPP) Stellung nehmen können, noch käme das Submissionsrecht bei der Vergabe von Aufträgen durch die ZürichForum AG zur Anwendung.<sup>20</sup> Dies ist aus Sicht der RPK, namentlich vor dem Hintergrund, dass dieses Modell bei der Ablehnung der Budgetkredite von verschiedenen Seiten kritisiert worden war, unverständlich.

Aus Sicht der RPK muss davon ausgegangen werden, dass von der ZürichForum AG die für die Projektentwicklung budgetieren Ausgaben von 7 Mio Franken im gesamten Betrag des

---

<sup>18</sup> Der letzte Satz unter Ziff. 2 wurde von der RPK nach der Sitzung vom 26. Februar 2007 im Sinne einer präzisierenden Ergänzung angebracht und so dem Stadtrat mit Schreiben der RPK vom 18. Juni 2007 unterbreitet.

<sup>19</sup> Vgl. Schreiben des Stadtrates vom 4. Juli 2007 im Anhang dieses Berichts. In seiner Stellungnahme vom 15. August 2007 bezeichnet der Stadtrat dieses Schreiben irrtümlicherweise als datierend vom 28. Juli 2007.

<sup>20</sup> Gemäss Art. 8 Abs. 2 lit. b der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (LS 720.1) unterstehen Objekte und Leistungen, die zu mehr als 50% der Gesamtkosten mit öffentlichen Geldern subventioniert sind, ebenfalls den Subventionsvorschriften. Massgebend ist somit der prozentuale Anteil der öffentlichen Hand am gesamten Investitionsvolumen beziehungsweise an der betreffenden Beteiligung. Im Falle einer Mehrheitsbeteiligung der Stadt Zürich würde bei der Vergabe von Aufträgen durch die ZürichForum AG somit das Submissionsrecht zur Anwendung kommen, was hingegen bei einer Minderheitsbeteiligung der Stadt nicht der Fall ist (vgl. auch Submissionsverordnung [LS 720.11]).

Aktienkapitals getätigt werden. Sofern dies eintritt, ist ebenfalls davon auszugehen, dass die Stadt Zürich die mit dem dringlichen Stadtratsbeschluss 287/2005 eingegangene Verpflichtung vollständig erfüllen müssen und das gezeichnete Aktienkapital von 1.9 Mio Franken in vollem Umfang einzuzahlen hat.

Aus Sicht der RPK ist es unabdingbar, das Parlament und gegebenenfalls das Volk im Zusammenhang mit PPP sehr früh und unter Wahrung höchster Transparenz einzubeziehen. Dies begründet sich aus Sicht der RPK namentlich mit zwei grundsätzlichen Charakteristiken von PPP. Erstens entspricht im Rahmen dieser Organisationsform der finanzielle Anteil der Stadt (im konkreten Fall 1.9 Mio Franken), an dessen Höhe sich die Zuordnung der Entscheidungskompetenzen in Zürich orientiert, im Gegensatz zur Situation bei rein städtischen Projekten, nicht mehr an der tatsächlichen – städtebaulichen oder generell politischen – Bedeutung eines Projektes.<sup>21</sup> Und zweitens beinhaltet eine PPP in der Regel enge Verflechtungen von öffentlichen und privaten Geldflüssen. Dies setzt aus Sicht der RPK voraus, dass gegenüber der Öffentlichkeit, beziehungsweise dem Parlament als Vertretung der Stimmbewölkerung, höchste Transparenz gewährleistet wird. **Mit dem Vorgehen des Stadtrates im Falle der ZürichForum AG, bei dem RPK und Parlament mit der letztlich uneingelösten Ankündigung einer Weisung zur städtischen Beteiligung an der ZürichForum AG über lange Zeit hingehalten wurden, wurde diese Anforderung nicht erfüllt.**

---

<sup>21</sup> Im konkreten Fall mit 7 Mio Franken also weit über der Kompetenzgrenze des Stadtrates.

### 3 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN DER RPK

Im Folgenden zieht die RPK aus den vorangehenden Darlegungen und Würdigungen zusammenfassende Schlussfolgerungen und formuliert Empfehlungen an den Stadtrat.

#### 3.1 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

##### **Einhaltung der Finanzkompetenzen**

Insgesamt stellt die RPK im Zusammenhang mit der Beteiligung der Stadt an der ZürichForum AG fest, dass mit dem eingeschlagenen Weg eine Konstruktion geschaffen wurde, die eine zumindest sehr weitgehende „Dehnung“ der Finanzkompetenzen beinhaltet. Im Endergebnis bleibt für die RPK **offen, ob der Stadtrat mit StRB 287 vom 2. März 2005 zur Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG die Finanzkompetenzen verletzt hat oder nicht**. Auch wenn das Vorgehen finanzrechtlich möglicherweise – was allerdings sehr ungewiss ist – als zulässig zu bewerten wäre, ist es doch **aus Sicht der RPK äusserst stossend**. Die RPK kommt aus folgenden Gründen zu diesem Schluss:

- Erstens wurde missachtet, dass das **Bruttoprinzip der Normalfall ist und damit die Begründungspflicht verletzt**, indem der Anspruch auf Anwendung des Nettoprinzips im StRB 287/2005 nicht frühzeitig transparent und ausdrücklich ausgewiesen wurde. Aus Transparenzgründen (Begründungspflicht) – sowohl dem Gesamtstadtrat als insbesondere auch der RPK und damit dem Gemeinderat gegenüber – wäre es zwingend erforderlich gewesen, die folgenden beiden Elemente im entsprechenden Stadtratsbeschluss explizit zu belegen: Einerseits die im „Memorandum of Understanding“ (MOU) in Ziff. 6.6 festgehaltene einschlägige Bestimmung betreffend einer Rückzahlungspflicht der ZürichForum AG für den städtischen Beitrag von 200'000 Franken in der Vorphase der Planungsarbeiten und andererseits das dadurch beim StRB 287/2005 ausnahmsweise zur Anwendung gelangende Nettoprinzip. Es bleibt zudem unverständlich, weshalb der Stadtrat diese Fakten der RPK gegenüber auch nach der Ablehnung des dringlichen Zusatzkredites im Gemeinderat vom 6. Juli 2005 **nicht offen legte** [Präsentation des Finanzvorstandes in der RPK vom 26. September 2005].
- Zweitens konnte die Frage der effektiven **Verbindlichkeit der einschlägigen Bestimmungen im „Memorandum of Understanding“ (MOU)**, die gemäss RK StR die Rückzahlungspflicht der von der Stadt für die Vorphase der Planungsarbeiten bewilligten 200'000 Franken durch die ZürichForum AG begründeten, **aufgrund rechtlicher Unklarheiten nicht abschliessend geklärt** werden. Die RPK stellt dazu fest, dass – auch wenn die Frage im konkreten Fall durch die erfolgte Rückzahlung des städtischen Beitrages von 200'000 Franken in der Vorphase obsolet geworden ist – diesbezüglich zumindest gewisse Unsicherheiten vorhanden sind. Es handelt sich bei diesem Konstrukt, soweit damit das Nettoprinzip begründet werden sollte, **um einen äusserst problematischen „Balanceakt“**, namentlich weil aufgrund der Betragshöhe von 1.9 Mio Franken bei der städtischen Beteiligung an der ZürichForum AG die **Festlegung der finanziellen Zuständigkeit, Stadt- oder Gemeinderat**, von der (ungewissen) Rechtsverbindlichkeit dieser Bestimmung abhängt.

Im Weiteren stellt die RPK fest, dass die Grenzen zwischen denjenigen Eigenleistungen, die die Stadt in ihrer hoheitlichen Funktion oder im öffentlichen Interesse zugunsten der Zürich-

Forum AG erbringt und denjenigen Leistungen, die sie als Teilhaberin an der PPP ZürichForum AG erbringt, fliessend sind. Für die Abgrenzung zwischen den Leistungen, die von der Stadt zu tragen sind, und solchen, die der ZürichForum AG (beziehungsweise einer PPP) weiter zu verrechnen sind, gibt es letztlich keine eindeutigen Vorgaben. Es verbleibt dabei Ermessensspielraum.

Mit Blick auf die **künftige Handhabung der Finanzkompetenzen** in der Stadt Zürich hat die RPK mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass der Stadtrat folgendem Grundsatz zustimmt: „Beschliesst der Stadtrat einen Kredit nach dem Nettoprinzip (Art. 24 Abs. 5 Finanzhaushaltsgesetz i.V.m. Art. 119 Abs. 2 Gemeindegesetz), erwähnt er dies ausdrücklich in seinem Beschluss. Mangels eines entsprechenden Hinweises ist von einem Bruttokredit auszugehen.“

### **Dringlichkeit des Stadtratsbeschlusses 287/2005**

Die RPK kommt zum Schluss, dass die vom Stadtrat mit der Zustimmung zum dringlichen Ausgabenbeschluss über 1.9 Mio Franken für eine Beteiligung der Stadt Zürich an der Zürich Forum AG vom 2. März 2005 **behauptete Dringlichkeit dieses Beschlusses nicht gegeben war**. Sie war – wenn überhaupt – „hausgemacht“, denn der Stadtrat hat sich durch sein eigenes Vorgehen selber unter Zugzwang gesetzt. Der Stadtrat hätte den entsprechenden Budgetkredit mit dem Voranschlag 2005 (im Novemberbrief – Beschlussfassung mit dem Budget im Dezember 2005) oder mit der ersten Serie der Zusatzkredite 2005, welche vom Gemeinderat am 6. Juli 2005 behandelt wurde, beantragen müssen. Zudem hätte der Stadtrat aus Gründen der Transparenz gegenüber den anderen Projektpartnern und späteren Mitaktionären im MOU – wie es andere Aktionäre auch getan haben – einen Vorbehalt anbringen sollen in Bezug auf die Bewilligung des Kredites durch den Gemeinderat.

Da sich der Stadtrat bei der Beschlussfassung über die Beteiligung an der Zürich Forum AG auf die Dringlichkeit der Ausgabe berufen hat, hat die Ablehnung des Budgetkredites durch den Gemeinderat bei der Beschlussfassung über die Zusatzkredite keine materielle Wirkung entfaltet. Aufgrund der festgestellten Unklarheit in Bezug auf die Finanzkompetenzen in der Stadt Zürich (siehe folgenden Abschnitt) bleibt dabei offen, ob der Stadtrat der Gründung der Zürich Forum AG und der Beteiligung der Stadt Zürich an dieser AG hätte zustimmen können, wenn er sich nicht auf die Dringlichkeit der Ausgabe berufen hätte.

### **Zur Frage der Bindungswirkung von Verpflichtungskrediten auf den Budgetkredit**

Nach zürcherischem Recht ist unklar, ob der Stadtrat in seinem Kompetenzbereich bis 2 Mio Franken einen Verpflichtungskredit beschliessen kann und damit die Stadt Zürich gegenüber Dritten verpflichten darf, wenn kein entsprechender Budgetkredit vorliegt und kein Fall der Dringlichkeit nach Art. 5 Abs. 2 der städtischen Finanzverordnung gegeben ist. Damit würden entsprechende Beschlüsse des Stadtrates eine weitgehende Bindungswirkung entfalten: Der Gemeinderat wäre faktisch gezwungen, den entsprechenden Budgetkredit (nachträglich) zu bewilligen.

Die RPK ist der Ansicht, dass sich der Stadtrat und die RPK zu dieser Frage an der Sitzung vom 26. Februar 2007 auf eine gemeinsame Verfahrensregel geeinigt hatten, die sich an der langjährigen Praxis in der Stadt Zürich orientiert. Der Stadtrat verzichtet demnach darauf, ausserhalb des Budgets einen Verpflichtungskredit in eigener Kompetenz (bis 2 Mio Fran-

ken) zu beschliessen, wenn keine Dringlichkeit im Sinne von Art. 5 Abs. 2 der städtischen Finanzverordnung vorliegt. Mit Schreiben vom 4. Juli 2007 verneinte der Stadtrat, dass die Formulierung der RPK die Abmachung zwischen RPK und Stadtrat genau wiedergebe. Was allerdings sein Verständnis der Abmachung ist, geht für die RPK aus dem stadträtlichen Antwortschreiben nicht hervor.

### **Vorgehen des Stadtrates nach der Ablehnung der Budgetkredite**

Der Stadtrat hat auf die dreimalig erfolgte beziehungsweise angekündigte Ablehnung von Budgetkrediten zur ZürichForum AG durch den Gemeinderat und auf die explizite Rüge des gewählten Vorgehens im Bericht der RPK zur Rechnung 2005 nicht reagiert. Dies ist aus Sicht der RPK nicht nachvollziehbar. Es muss ausserdem davon ausgegangen werden, dass die ZürichForum AG die für die Projektentwicklung budgetieren 7 Mio Franken vollumfänglich ausgeben wird und damit die Stadt Zürich das mit Stadtratsbeschluss 287/2005 gezeichnete Aktienkapital von 1.9 Mio Franken in vollem Umfang wird auszahlen müssen.

Im Herbst 2006 haben sowohl der Stadtpräsident als auch der Finanzvorstand erklärt, dem Gemeinderat in den nächsten Wochen eine Weisung zur Erhöhung des städtischen Anteils auf eine Mehrheitsbeteiligung am Aktienkapital der ZürichForum AG zukommen zu lassen. Diese schriftlichen Zusagen sind nicht eingehalten worden.

Die RPK erachtet es als unabdingbar, erstens das Parlament und gegebenenfalls die Stimmbevölkerung im Zusammenhang mit PPP sehr früh einzubeziehen. Zweitens erfordert die enge Verflechtung von öffentlichen und privaten Geldflüssen in einer PPP, dass gegenüber der Öffentlichkeit, beziehungsweise dem Parlament als Vertretung der Stimmbevölkerung, von Beginn weg höchste Transparenz gewährleistet wird. Mit dem Vorgehen des Stadtrates im Falle der ZürichForum AG, bei dem RPK und Parlament mit der letztlich uneingelösten Ankündigung einer Weisung zur städtischen Beteiligung an der ZürichForum AG über lange Zeit hingehalten wurden, wurde diese Anforderung nicht erfüllt.

**Aus Sicht der RPK hat der Stadtrat mit der anhaltenden Missachtung der jahrelangen Forderung des Gemeinderates, in die Entscheidungen bezüglich des neuen Kongresszentrums und das entsprechende Vorgehen früh einbezogen zu werden, dem Projekt erheblichen Schaden zugefügt und gefährdet es ernsthaft.**

## 3.2 Empfehlungen

Die Abklärungen zur Beteiligung der Stadt Zürich an der Zürich Forum AG veranlassen die RPK zu folgenden Empfehlungen an den Stadtrat.

### **Vorgehen bei sensiblen Grossprojekten**

1. Die RPK erwartet, dass der Stadtrat bei der Projektierung städtebaulich sensibler Grossprojekte mit namhafter Beteiligung der Stadt Zürich den Gemeinderat frühzeitig in die Entscheidungsfindung einbezieht. Auch wenn die Projektierungskosten über die Gründung einer Projektentwicklungsgesellschaft auf mehrere Partner verteilt werden und die Nettobelastung der Stadt Zürich damit unter die Zwei-Millionen-Grenze fällt, ist ein frühzeitiger Einbezug des Gemeinderates geboten.
2. Die RPK erwartet vom Stadtrat, dass er beim Eingehen von namhaften städtischen Beteiligungen – namentlich angesichts der engen Verflechtungen von öffentlichen und privaten Geldflüssen bei PPP – von Anfang an höchste Transparenz gegenüber dem Parlament beziehungsweise der Öffentlichkeit gewährleistet.

### **Einhaltung der Finanzkompetenzen**

3. Die RPK erwartet, dass in den Ausgabenbeschlüssen des Stadtrates, der Departementsvorstehenden und der DienstchefInnen ausdrücklich erwähnt wird, wenn bei der Berechnung der Ausgabenhöhe vom Bruttoprinzip abgewichen wird. Abweichungen sind zu begründen. Beiträge von Dritten, die von den Bruttoausgaben abgezogen werden, sind detailliert aufzuführen. Die rechtliche Verbindlichkeit dieser Zahlungen ist zu belegen.
4. Die RPK empfiehlt dem Stadtrat, bei der Beschlussfassung über Beteiligungen der Stadt Zürich an Projektentwicklungsgesellschaften die Leistungen der Stadt im Ausgabenbeschluss ausdrücklich festzuhalten. Im Ausgabenbeschluss aufzuführen wären demnach insbesondere:
  - a. die für die Vertretung der Interessen der Stadt Zürich in der Projektentwicklungsgesellschaft aufzuwendenden personellen Ressourcen und Sachmittel;
  - b. die für die stadtplanerische und baurechtliche Begleitung der privatrechtlich organisierten Projektentwicklungsgesellschaft aufzuwendenden personellen Ressourcen und Sachmittel;
  - c. die Leistungen (Sachleistungen und Honorare), die der Projektentwicklungsgesellschaft in Rechnung gestellt werden;
  - d. die Leistungen (Sachleistungen und Honorare), die der Projektentwicklungsgesellschaft nicht in Rechnung gestellt werden.

Falls einzelne Leistungen nicht in den Verpflichtungskredit aufgenommen werden, ist dies zu begründen.

### **Dringlichkeit**

5. Die RPK erwartet, dass der Stadtrat künftig mit bedeutend grösserer Zurückhaltung von der Möglichkeit eines dringlichen Ausgabenbeschlusses Gebrauch macht. Unzulässig ist die Berufung auf die Dringlichkeit eines Ausgabenbeschlusses insbesondere dann, wenn der Stadtrat die Dringlichkeit durch sein Handeln selbst begründet oder befördert.

### **Bindungswirkung**

6. Die RPK erwartet, dass der Stadtrat den gegenüber der RPK an der Sitzung vom 26. Februar 2007 zugesagten Verzicht, ausserhalb des Budgets einen Verpflichtungskredit in eigener Kompetenz (bis 2 Mio Franken) zu sprechen, wenn keine Dringlichkeit im Sinne von Art. 5 Abs. 2 der städtischen Finanzverordnung vorliegt, in einem Beschluss explizit festhält.



## 4 ANTRÄGE DER RPK AN DEN GEMEINDERAT

Die RPK beantragt dem Gemeinderat:

1. Vom vorliegenden Bericht zur Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Von den Empfehlungen der RPK an den Stadtrat wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.

## ANHANG A

### Fragen der RPK vom 11. Juli 2006 an den Rechtskonsulenten GR

1. Handelt es sich im Falle der Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG um ein Geschäft, welches im Sinne von Art. 5 Abs. 2 der Finanzverordnung keinen Aufschub duldet? Wie ist die Dringlichkeit auf dem Hintergrund der bisherigen Praxis bei den Zusatzkrediten zu beurteilen?
2. Wurden im Falle der Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG die einschlägigen finanzrechtlichen Kompetenzen gemäss Lehre und Rechtsprechung sowie Verwaltungspraxis durch den Stadtrat eingehalten?
3. Ist es aus rechtlicher Sicht zulässig, dass im Rahmen einer städtischen (Minderheits-)Beteiligung an einer privatrechtlichen Public Private Partnership (PPP) Arbeiten zu Gunsten dieser PPP durch eine städtische Dienststelle ausgeführt werden ohne entsprechende Vergütung der Aufwände durch die PPP? (im vorliegenden Fall z.B. Ansiedlung des Sekretariats des Verwaltungsrates der ZürichForum AG im Hochbaudepartement)
4. Sollte eine Beantwortung der Fragen 1 und 2 aufgrund des Inhalts der Stadtratsbeschlüsse 1994/2004 und 287/2005, der Zusatzkredite 1. Serie 2005 (GR Nr. 2005/189 sowie Antworten des Finanzdepartements vom 24.6.2005 und vom 27.6.2005 auf die entsprechenden Rückfragen der RPK), des Voranschlags 2006 (Konto 2000.5250.331 sowie Antworten des Finanzdepartements vom 15.11.2005 auf die entsprechenden Rückfragen der RPK), der Ausführungen des Finanzvorstandes in der RPK vom 26.9.2005 (vgl. Protokoll der RPK) sowie vom 26.6.2006 (vgl. Protokoll der RPK) und der Beantwortung der dringlichen schriftlichen Anfragen Gr. Nr. 2005/279 und 2005/556 nicht möglich sein: Welche weiteren Angaben sind zur Beantwortung der Fragen 1 und 2 notwendig?
5. Welche rechtlichen Konsequenzen hat vor diesem Hintergrund die Ablehnung der entsprechenden Budgetkredite durch den Gemeinderat für die Beteiligung der Stadt an der ZürichForum AG?
6. Auf welchem Weg kann der Gemeinderat verhindern, dass vom Stadtrat mit einem dringlichen Verpflichtungs- und damit Budgetkredit beschlossene Ausgaben, denen der Gemeinderat die Zustimmung verweigert, getätigt werden?
7. Welches sind die Rechtsfolgen im Falle einer Ablehnung eines auf dem ordentlichen Weg beantragten Budgetkredites durch den Gemeinderat, für den der Stadtrat in eigener Kompetenz einen Verpflichtungskredit beschliessen kann oder bereits beschliessen hat? Wie kann in einem solchen Fall der Gemeinderat verhindern, dass die Ausgabe getätigt wird respektive der Stadtrat erwirken, dass sie dennoch getätigt wird?

8. Wie ist die rechtliche Lage in einem Fall zu beurteilen, in dem der Stadtrat in eigener Kompetenz eine Beteiligung beschliesst, die – vorhersehbar oder unvorhersehbar – zu einem späteren Zeitpunkt um einen Betrag in dem Masse erhöht werden muss, dass der Gesamtbetrag schlussendlich in die Kompetenz des Gemeinderates fallen würde? Muss der Stadtrat in diesem Fall den Gesamtbetrag dem Gemeinderat unterbreiten? Muss er eine Krediterhöhung beantragen? Unterscheidet sich dabei die Rechtslage bei einer vorhersehbaren von derjenigen bei einer nicht vorhersehbaren Erhöhung?

#### Mitglieder der RPK

|   |               |
|---|---------------|
| Corine Mauch (SP)   | Präsidentin   |
| Balthasar Glättli (Grüne)   | Vizepräsident |
| Walter Angst (AL)   |               |
| Jacqueline Badran (SP)  |               |
| Annamarie Elmer (SP)  |               |
| Monika Erfigen (SVP)  |               |
| Bastien Girod (Grüne)   |               |
| Theo Hauri (SVP)  |               |
| Luca Jagmetti (FDP)   |               |
| Marianne Spieler (SP)   |               |
| Jean-Claude Virchaux (CVP) [an Stelle des verstorbenen Anton Stähler (CVP)] |               |

Sekretariat: Reto Rudolf

## Abkürzungsverzeichnis

|        |  |
|--------|--|
| FHG    | Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Zürich vom 2. September 1979 (LS 611)            |
| FVO    | Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Zürich (Finanzverordnung, LS 611.100) |
| GO     | Gemeindeordnung der Stadt Zürich   |
| GR     | Gemeinderat der Stadt Zürich   |
| KSAG   | Karl Steiner AG  |
| LOI    | Letter of Intent   |
| LS     | Loseblatt-Sammlung   |
| MOU    | Memorandum of Understanding  |
| NKZ    | Neues Kongresszentrum Zürich   |
| PPP    | Public Private Partnership   |
| RK GR  | Rechtskonsulent des Gemeinderates (Dr. iur. B. Schnüriger)                         |
| RK StR | Rechtskonsulent des Stadtrates (Dr. iur. P. Saile)                                 |
| RPK    | Rechnungsprüfungskommission des Gemeinderates von Zürich                           |
| StR    | Stadtrat von Zürich  |
| StRB   | Stadtratsbeschluss   |

## ANHANG B

Bemerkung:

In seiner Stellungnahme vom 15. August 2007 bezeichnet der Stadtrat sein Schreiben vom 4. Juli 2007 irrtümlicherweise als datierend vom 28. Juni 2007.

Die Rechnungsprüfungskommission  
des Gemeinderates  
Postfach  
8022 Zürich

Zürich, 4. Juli 2007

### **Umgang mit Nettokrediten und Verpflichtungskrediten in der Kompetenz des Stadtrates**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren Gemeinderätinnen und Gemeinderäte

Mit Schreiben vom 18. Juni 2007 ersuchen Sie den Stadtrat, die an der RPK-Sitzung vom 26. Februar 2007 zusammen mit einer Stadtratsvertretung gefundene Interpretation der Rechtslage und der Praxis bei der Handhabung der Finanzkompetenzen zu bestätigen. Der Stadtrat dankt für die Möglichkeit, sich zu Ihrer Interpretation zu äussern. Er nimmt zu Ihrer Anfrage wie folgt Stellung:

*Zu Ziffer 1 (Umgang mit Nettokrediten):*

Der Stadtrat ist mit Ihrer Formulierung einverstanden.

*Zu Ziffer 2 (Verpflichtungskredite in der Kompetenz des Stadtrates):*

Wir gehen davon aus, dass der Gemeinderat die in der Gemeindeordnung festgeschriebene Kompetenzordnung ebenso wahrt wie der Stadtrat, dass also der Gemeinderat die in der Gemeindeordnung dem Stadtrat übertragenen Sach- und Finanzkompetenzen respektiert und nicht darauf abzielt, über das Budget unzulässigerweise in die stadträtlichen Sach- und Finanzkompetenzen einzugreifen. Der Stadtrat bekräftigt, dass er gewillt ist, die durch das übergeordnete Recht, insbesondere das Finanzhaushaltsgesetz normierten Vorgaben einzuhalten und damit gemäss § 28 Finanzhaushaltsgesetz dann einen Voranschlagskredit einholt, wenn die Verwaltungsrechnung belastet werden soll. Der Stadtrat nimmt an, dass der Gemeinderat die Tragweite dieser Bestimmung kennt und nicht Voranschlagskredite verlangt, wenn die Verwaltungsrechnung nicht belastet werden soll.

Ausgehend von dieser Rechtslage kann der Stadtrat der Interpretation der Rechnungsprüfungskommission gemäss Protokoll der 28. Sitzung vom 26. Februar 2007 zustimmen, da sie die langjährige Praxis widerspiegelt, wohlwissend, dass diese verkürzte Umschreibung nicht alle denkbaren Einzelfälle abzudecken vermag. Ausnahmen können sich insbesondere aus Situationen ergeben, bei denen vorläufig noch kein Voranschlagskredit erforderlich ist bzw. bei denen sich die Budgetkredite über mehrere Jahre erstrecken. Beispiele für solche Ausnahmen haben wir in unseren Stellungnahmen genannt (z.B. Kauf eines Fahrzeugs mit Spezialanfertigungen und Bezahlung des Kaufpreises erst nach Übergabe des Fahrzeuges).

Mit diesen die Komplexität der Fragestellung berücksichtigenden Präzisierungen können wir den Empfehlungen, wie sie Gemeinderat B. Glättli auf Seite 4 unten des RPK-Protokolls vom 26. Februar 2007 abgegeben hat, zustimmen. Von einem Vorbehalt ist darin nicht die Rede. Ein solcher würde denn auch die stadträtlichen Kompetenzen illusorisch machen, was nicht der Wille des Verfassungsgebers war. Wie erwähnt, geht der Stadtrat davon aus, dass die RPK die stadträtlichen Kompetenzen nicht derogieren und damit der Regierung der grössten Schweizer Stadt selbständige Kompetenzen nicht absprechen will.

Der Stadtrat verzichtet auf eine weitere Besprechung in der RPK vom nächsten Montag und wird der RPK seine Stellungnahme zur nun erstmals vorliegenden politischen Wertung der RPK im Entwurf eines Schlussberichtes auf die erste Sitzung der RPK nach den Sommerferien zukommen lassen.

Mit freundlichen Grüssen  
im Namen des Stadtrats

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Dr. Elmar Ledergerber

Dr. André Kuy

An die  
Rechnungsprüfungskommission (RPK)  
Stadthausquai 17  
Postfach

Zürich, 15. August 2007

## **Stellungnahme Stadtrat zum Bericht der RPK zur Beteiligung an der Zürich Forum AG**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, eine Stellungnahme zum Bericht der RPK über die Beteiligung an der ZürichForum AG abzugeben.

### **1. Ausgangslage**

Die RPK bemerkt im Punkt 1.3, Rahmen der RPK-Abklärungen, dass es vor dem Hintergrund der sich in einigen Punkten widersprechenden Gutachten der beiden Rechtskonsulenten nicht die Aufgabe der RPK als politisches Gremium sei, einen „Juristenstreit“ zu klären. Die RPK interpretierte ihre Aufgabe in erster Linie dahingehend, eine politische Würdigung der Umstände der Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG vorzunehmen.

Der Stadtrat versteht seine Stellungnahme auch als eine politische Wertung aus seiner Sicht, die, obwohl beide zum Wohle der Stadt Zürich zu handeln für sich beanspruchen, in diesem Fall eine andere ist, als die Sicht des Gemeinderates.

Obwohl die RPK den Bericht mit einem Auftrag an ihren Rechtskonsulenten, und somit mit einer juristischen Frage, startete, verzichtet der Stadtrat auf weitere juristische Auslegungen betreffend der Finanzkompetenzen beim StRB Nr. 287/2005, der Dringlichkeit des Beschlusses und des Grundsatzes der Regelung der Finanzkompetenzen. Diese Themen wurden insbesondere zwischen den Rechtskonsulenten des Gemeinderates und des Stadtrates, letztmals mit Stellungnahme des Stadtrates vom 28. Juni 2007, ausführlich abgehandelt und haben zu keiner grundsätzlichen Annäherung der Standpunkte geführt. Der Stadtrat steht in dieser Sache voll und ganz hinter seinen bisherigen Stellungnahmen und den Ausführungen des Rechtskonsulenten des Stadtrates.

Grundsätzlich versteht der Stadtrat die Verärgerung des Gemeinderates, dass er zum Neubau eines Kongresszentrums für Zürich nicht früher Stellung nehmen konnte. Er hätte dieses Geschäft auch gerne dem Gemeinderat früher zum Entscheid vorgelegt. Für den Stadtrat war es aber überhaupt nicht absehbar, dass die Vorbereitung dieses wichtigen Geschäftes



und die entsprechende Projektentwicklung einen derart langen Zeitraum bis zur Entscheidungsreife einer Vorlage für das Parlament in Anspruch nehmen könnte. Er hat diesen langen Weg auch nicht gesucht und schon gar nicht ist er ihn bewusst gegangen, um das Parlament zu umgehen.

Der Stadtrat hat auch immer wieder das Parlament orientiert und zu Informations-Veranstaltungen eingeladen, im Wissen, dass Information wichtig ist, aber nicht im Glauben, dass damit die Entscheidungen des Parlamentes „ersetzt“ werden können.

Wäre der Stadtrat von Beginn weg verpflichtet gewesen, für Zürich ein neues Kongresszentrum allein auf Kosten und in Kompetenz der Stadt zu bauen, hätte er gar nie auf dieses Projekt eintreten dürfen. Die Form einer Public Private Partnership (PPP) war nur bei zwei Partnern (Karl Steiner AG als Projektentwickler und IG NZK) eine bewusste Entscheidung. Der Projektentwickler wurde im Wettbewerb der besten Ideen offen und transparent ausgesucht und hinter der IG NZK stehen Unternehmen der Zürcher Wirtschaft, deren Namen öffentlich publiziert wurden. Die übrigen Partner – Kongresshaus-Stiftung, die Kongresshaus Betriebsgesellschaft, die Tonhalle und H. Kracht's Erben AG sind selbständige Partner, die mit ihren entsprechenden Entscheidungsgremien selber entscheiden, wie sie mit dem ihnen gehörenden oder anvertrauten Besitz umgehen. Und ohne das Areal des heutigen Kongresshauses und die Parzelle der Villa Rosau kann kein neues Kongresszentrum an dieser für eine solche Infrastruktur zweifelsohne geeigneten und attraktivsten Lage in Zürich realisiert werden.

Die Sicht der RPK, dass der Stadtrat dem Projekt erheblichen Schaden zugefügt und es ernsthaft gefährdet habe, weil er den jahrelangen Forderungen des Gemeinderates, in die Entscheidung bezüglich eines neuen Kongresshauses einbezogen zu werden, nicht nachkam, kann der Stadtrat nicht teilen. Der Stadtrat kann beispielsweise beim Landkauf nicht während laufenden Vertragsverhandlungen vor den Gemeinderat treten. Zu Recht verlangt das Parlament einen fertig ausgehandelten Vertrag, der in einer Weisung vorgelegt werden muss. Nur schon der Landkauf dauert Jahre. Diese komplexe und schwierige Projektentwicklung hat daher den Stadtrat immer wieder vor die Entscheidung gestellt, den nächsten Schritt rasch zu machen, Verantwortung zu übernehmen, die Risiken mit den Partnern zusammen zu tragen – oder es nicht zu tun und damit das Projekt abzubrechen. Andere Alternativen gab es nicht.

Der Stadtrat hofft, dass es gelingt, dem Gemeinderat eine erste Weisung vorzulegen und damit das Projekt Neues Kongresszentrum am See der Realisierung einen Schritt näher zu bringen. Dann wird sich zeigen, ob es bei den bisherigen Vorwürfen an den Stadtrat wirklich um Fragen der Kompetenz und der Dringlichkeit ging. Oder ob mit diesen Vorwürfen nicht eher der Abbruch des alten Kongresshauses, die Weiterentwicklung des Wirtschafts- und Tourismusstandortes Zürich oder ein nicht genehmer Partner im PPP verhindert werden sollte. Eine Auflösung des PPP würde somit auch die einmalige Chance, das wichtige Grundstück der Villa Rosau für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen, verhindern (siehe auch 2.2).

Der Stadtrat ist bereit für diese Diskussion – allerdings zur richtigen Zeit am richtigen Ort. Er ist überzeugt, mit seinem bisherigen Handeln im Sinne der Bevölkerung und der Wirtschaft von Zürich gehandelt zu haben.



## **2. Stellungnahme der RPK zu Einzelaspekten, Bemerkungen des Stadtrates**

### **2.1 Einhaltung der Finanzkompetenzen**

Für die RPK bleibt offen, ob der Stadtrat die Finanzkompetenzen verletzt hat. Für den Stadtrat ist geklärt, dass er seine Finanzkompetenzen nicht überschritten hat. Insbesondere macht er darauf aufmerksam, dass die vertraglich zugesagte Rückzahlung der Fr. 200'000.--, die zu einem Netto-Kredit von Fr. 1.9 Mio. führte, getätigt wurde, bevor die RPK oder sonst jemand diesen Sachverhalt feststellte.

Die Stadt Zürich hat sich verpflichtet, Aktienkapital von Fr. 1,9 Mio. zu zeichnen. Auf Grund der Streichung des Budgettitels durch den Gemeinderat konnte das Aktienkapital nicht fristgerecht liberiert werden, ein Ausgabenstopp für die ZürichForum AG kann aber daraus nicht abgeleitet werden.

### **2.2 Dringlichkeit des Beschlusses**

Aus heutiger Sicht scheint die Dringlichkeit für Nichtbeteiligte nicht nachvollziehbar. Der Stadtrat möchte aber nochmals darauf hinweisen, dass dieses Projekt gezwungenermassen von verschiedenen Beteiligten getragen werden muss und dass wenn einer aussteigt, das ganze Projekt scheitert. Zum Zeitpunkt der Dringlicherklärung des Kredites waren alle Beteiligten bereit und drängten auch darauf, die Projektentwicklung und damit auch den Wettbewerb zu starten. Der Stadtrat wollte die Chance, das Grundstück der Villa Rosau für den Neubau eines Kongresszentrums zu erwerben, packen. Dies im Wissen, dass wenn das Grundstück privat entwickelt und realisiert würde, es der Öffentlichkeit für Generationen nicht mehr zur Verfügung steht. Und diese „Sicherung“ bedingte, dass die Stadt Zürich sich in der ZürichForum AG engagierte und sich für das entsprechende Aktienkapital verpflichtete. Der Stadtrat konnte sich zum Zeitpunkt der Verpflichtung auch nicht vorstellen, – und es war auch nicht seine Absicht – dass die Verhandlungen sich so lange hinziehen würden und dass in der Zwischenzeit noch eine Erbteilung bei den Landverkäufern stattfinden würde. Dass diese Befürchtungen und damit der zeitliche Druck nicht nur hausgemacht waren, zeigt die Tatsache, dass heute ein fertiges Alternativprojekt der Eigentümer der Parzelle Villa Rosau vorliegt, das mit den heute gültigen zonen- und baurechtlichen Vorgaben realisiert werden könnte.

### **2.3 Regelung der Finanzkompetenzen in der Stadt Zürich**

Der Stadtrat verweist auf die Diskussion zwischen den beiden Rechtsvertretern von Gemeinde- und Stadtrat. Der Stadtrat wird die Regelung zwischen RPK und Stadtrat betreffend den Umgang mit Nettokrediten anwenden und seine Praxis bezüglich Verpflichtungskrediten in stadträtlicher Kompetenz im Sinne der Zuschrift vom 28. Juni 2007 an die RPK weiterführen.

### **2.4 Vorgehen des Stadtrates nach der Ablehnung der Budgetkredite**

Der Stadtrat möchte nochmals betonen, dass er den langen Ablauf der Projektentwicklung weder beabsichtigt noch so gesteuert hat. Die äusseren Einflüsse haben zu dem nun vorlie-

genden terminlichen Ablauf geführt. Er bedauert, dass er die mehrmaligen Versprechen, dem Parlament eine Vorlage zu unterbreiten, (noch) nicht einhalten konnte.

Es war dem Stadtrat durchaus ernst mit den Versuchen, dem Parlament möglichst rasch eine Weisung vorzulegen. Schlussendlich kann er aber keine „Scheinentscheide“ herbeiführen.

Zudem hat der Stadtrat sich immer um die vom Parlament gegenüber dem Volk geforderte Transparenz bemüht. Es gibt wohl kein Projekt, das bereits im Vorfeld eine solch grosse Diskussionsplattform geboten hat. Und dies immer mit höchst transparenten Informationen seitens der Stadt Zürich und der ZürichForum AG.

### **3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen der RPK**

#### **3.1 Zusammenfassende Schlussfolgerungen**

Der Stadtrat nimmt zur Kenntnis, dass es für die RPK offen bleibt, ob der Stadtrat mit StRB 287 vom 2. März 2005 zur Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG die Finanzkompetenzen verletzt hat oder nicht.

Für den Stadtrat und alle anderen Beteiligten war die Verbindlichkeit der Bestimmung im Memorandum of Understanding (MOU), die die Rückzahlungspflicht der von der Stadt für die Vorphase der Planungsarbeiten bewilligten Fr. 200'000.-- durch die ZürichForum AG begründete, immer klar. Dies hat er, zusammen mit der ZürichForum AG durch sein Handeln bewiesen, indem nämlich die Rückzahlung ohne Diskussion erfolgte und zwar zu einem Zeitpunkt, wo weder die RPK noch sonst jemand danach fragte. Dies war keine „Dehnung“ der Finanzkompetenzen, sondern schlicht und einfach korrektes Handeln des Stadtrates im Rahmen seiner Finanzkompetenzen.

Der Stadtrat akzeptiert den Vorwurf, dass er das Nettoprinzip im entsprechenden Kreditabschluss nicht begründet hat, und er wird dies in Zukunft tun.

Auch wenn es heute schwer nachvollziehbar ist, so ist der Stadtrat dennoch überzeugt, dass die Dringlichkeit für die Beteiligung der Stadt Zürich an der ZürichForum AG sorgfältig erwogen und zum damaligen Zeitpunkt gegeben war.

Der Stadtrat weist den Vorwurf klar zurück, mit seinem Vorgehen dem Projekt erheblichen Schaden zugefügt zu haben und es zu gefährden. Er ist zutiefst überzeugt, dass es dieser für Zürich besondere Ort, die Situation mit dem bestehenden Kongresshaus, die Chance der Erweiterung auf das Areal der Villa Rosau, das Projekt von Rafael Moneo und die Zürcher Partner im Projekt rechtfertigt, dieser komplexen Projektentwicklung mit Geduld, Sachverstand und Vertrauen in die positiven Kräfte dieser Stadt zu begegnen. Er ist auch überzeugt, als vom Volk gewählte Regierung dieser Stadt im Sinne der Bevölkerung und der Öffentlichkeit zu handeln.

### 3.2 Empfehlungen

Die Empfehlungen der RPK richten sich an den Stadtrat. Er nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Der Stadtrat wird wenn immer möglich den Gemeinderat frühzeitig in die Entscheidungsfindung bei Grossprojekten mit einbeziehen, so wie er dies z.B. beim Stadion Letzigrund getan hat. Der Stadtrat erwartet aber auch, dass der Gemeinderat die verschiedenen Rollen von Exekutive und Parlament respektiert und die Finanzkompetenzen durch den Stadtrat wahrgenommen werden können.
2. Der Stadtrat wird weiterhin Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und dem Parlament gewährleisten, auch im Rahmen der Zusammenarbeit mit Privaten, Stiftungen, gemeinnützigen Institutionen etc. Die Rollen der verschiedenen Partner im vorliegenden Projekt waren immer klar und öffentlich, zudem wurde der Projektentwickler mittels einer internationalen Ausschreibung gesucht und gefunden. Der Stadtrat weist darauf hin, dass gewisse Verhandlungen, wie Kauf eines Grundstückes, nicht in der Öffentlichkeit geführt werden können und es immer wieder Phasen der Vertraulichkeit braucht, um solche Geschäfte erfolgreich zum Abschluss zu bringen.
3. Der Stadtrat wird in allen Ausgabenbeschlüssen jeweils ausdrücklich erwähnen, wenn vom Bruttonprinzip abgewichen wird und dies auch begründen.
4. Zur Empfehlung der RPK, bei Beschlussfassung über Beteiligungen der Stadt Zürich an Projektentwicklungsgesellschaften die Leistungen der Stadt im Ausgabenbeschluss ausdrücklich festzuhalten (detailliert aufgeführt von a – b) hat der Stadtrat folgende Bemerkung: Grosse und komplexe Projektentwicklungen bedingen einen sehr strukturierten Prozessablauf. Bei Projekten, bei denen vieles voraussehbar und klar ist, werden diejenigen Leistungen, die absehbar sind, in den entsprechenden Beschlüssen aufgeführt und allenfalls dem Projektablauf angepasst. Nun gibt es aber Projektentwicklungen, bei denen nicht klar ist, wie und mit welchen Mitteln eine Entwicklung bis zur Baureife erfolgen kann. Hier werden die Grundsätze der Zusammenarbeit vereinbart. Würde die Stadt aber bei solchen Fällen so handeln wie von der RPK gewünscht, würde sie jeglichen Einfluss in diesen Projektentwicklungen verlieren, weil sie sich nicht mehr engagieren könnte. Sie müsste zusehen, wie Private und andere Institutionen ein Projekt bis zur Baueingabe entwickeln und könnte nur noch im Rahmen von Bewilligungsverfahren Stellung nehmen. Der Stadtrat ist der Meinung, dass sein Engagement in den kooperativen Verfahren zu einer nachhaltig positiven Entwicklung von Zürich geführt hat und er würde die Vorteile dieser Entwicklung mit einem dermassen bürokratischen Verfahren, wie von der RPK vorgeschlagen, ernsthaft gefährdet sehen.
5. Der Stadtrat wird die notwendige Zurückhaltung bei dringlichen Ausgabenbeschlüssen walten lassen. Er macht darauf aufmerksam, dass er im Rahmen von zahlreichen Beschlüssen in den letzten Jahren nur eine verschwindend kleine Anzahl als dringlich erklärt hat.
6. Der Stadtrat verweist auf seine Zuschrift vom 28. Juni 2007.

Die ZürichForum AG hat den Auftrag, ein qualitativ hochstehendes Projekt für ein Kongresszentrum am See auszuarbeiten. Rafael Moneo hat ausgezeichnete Arbeit geleistet, ein Finanzierungsvorschlag liegt vor. Mit der Verabschiedung der Weisung an den Gemeinderat für den Kauf der Parzelle auf dem Areal der Villa Rosau und der Auflage des öffentlichen Gestaltungsplanes vom 10. August bis am 9. Oktober 2007, kann der Gemeinderat seine



6 /6

Arbeit aufnehmen. Das heisst, die VolksvertreterInnen können sich über alles informieren und in aller Freiheit ihre Meinung bilden und entscheiden. Der Stadtrat hofft auf eine faire Diskussion im Rahmen einer der wichtigsten Projektentwicklungen unserer Stadt.

Mit vorzüglicher Hochachtung  
im Namen des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Dr. Elmar Ledergerber

Dr. André Kuy

**2-fach**